

Josimar Gonçalves da Silva

Difusão de planos municipais de mobilidade urbana:
Mecanismos e condicionantes da formação de agenda governamental

Brasília / DF
2019

JOSIMAR GONÇALVES DA SILVA

Difusão de planos municipais de mobilidade urbana:
Mecanismos e condicionantes da formação de agenda governamental

Tese apresentada ao Curso de Doutorado em
Ciência Política da Universidade de Brasília, como
requisito parcial para a obtenção do título de Doutor
em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Denílson Bandeira Coelho

Brasília, 10 de agosto de 2019.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

TESE DE DOUTORADO

Difusão de planos municipais de mobilidade urbana:
Mecanismos e condicionantes da formação de agenda governamental

Autor: Josimar Gonçalves da Silva

Orientador: Prof. Dr. Denílson Bandeira Coêlho

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Antônio Sérgio Araújo Fernandes

Prof. Dra. Suely Mara Vaz Guimarães Araújo

Prof. Dra. Juliana Betini Fachini Gomes

Prof. Dr. Lúcio Remuzt Rennó

AGRADECIMENTOS

Os esforços para a construção de uma tese de doutorado trazem consigo um contingente significativo de pessoas que se envolvem dos mais diferentes modos. Principalmente pelo apoio técnico representado por um companheirismo acadêmico. Assim, ao final deste curso de doutorado gostaria de destacar algumas pessoas.

Primeiramente meu orientador, Denílson Bandeira Coêlho, com quem tive a honra de cursar ainda no mestrado, a disciplina da pós-graduação de *políticas públicas em perspectiva comparada*, que foi crucial para minha decisão em desenvolver no doutorado uma tese sobre a difusão de políticas públicas. Durante o doutorado aprendi muito e agradeço especialmente pela orientação, pelos ensinamentos, pelo estímulo ao desenvolvimento deste trabalho e, principalmente, pela paciência diante dos prazos curtíssimos e meus atrasos devido ao excesso de trabalho.

Pesou significativamente para a versão final deste trabalho as excelentes palavras dos professores Mathieu Turgeon e Pedro Cavalcante, pessoas que também merecem agradecimentos, por terem disponibilizado para avaliarem o desenvolvimento deste trabalho participando na banca de qualificação da pesquisa desta tese de doutorado. Os conselhos dos professores, sugestões e observações foram fundamentais.

Agradeço também os professores do Instituto de Ciência Política da UnB, que contribuíram, durante as disciplinas do programa de doutorado, cada qual a sua maneira para que esse trabalho fosse realizado. Registro meus agradecimentos a Paulo Calmon, Rebecca Abers, Lúcio Rennó. Sou grato também a prof.^a Debora Rezende de Almeida pelo acompanhamento na disciplina de estágio docência.

Na família, registro aqui minha gratidão a todos que, de alguma forma, contribuíram para a realização deste trabalho e do curso de doutorado. Agradeço aqui especialmente aos

meus pais, Anair Gonçalves Ferreira e Jovino Gonçalves da Silva por serem pessoas responsáveis para que eu pudesse trilhar um caminho de dedicação acadêmica e profissional. Fica o meu agradecimento especial pelo apoio as minhas escolhas ainda que gerassem menos tempo juntos para convivência.

Agradeço especialmente à Carolini Bueno Penha, minha esposa, que desde o início deste trabalho se mostrou parceira, companheira e carinhosa nos momentos difíceis e felizes que decorreram os estudos dessa tese de doutorado. Esse trabalho é uma conquista do casal e sem o seu apoio nada disso teria acontecido. Com muito amor, eu agradeço!

Entre os amigos, os mais justos agradecimentos ao companheiro Márcio Côrrea Melo mais uma vez são indispensáveis, sou grato pelo companheirismo ao longo do curso de mestrado e doutorado e principalmente pelas longas conversas sobre estatística que foram utilizadas para realização deste trabalho. Agradeço também aos meus amigos, sem os quais nada sou. Principalmente, aqueles que estiveram presentes na reta final de elaboração deste trabalho. Deixo também o meu obrigado aos colegas e amigos do doutorado. Também agradeço os funcionários do Instituto de Ciência Política da UnB, bem como os demais professores que contribuíram para esta investigação.

Por fim, mas não menos importante, agradeço aos profissionais do Ministério das Cidades pela disponibilização do banco de dados sobre as adoções de planos municipais de mobilidade urbana pelos municípios brasileiros. Registro meus agradecimentos a gerente de planejamento Martha Martorelli, ao analista de políticas urbanas Cláudio Ferreira Júnior e ao ex-ministro e amigo Alexandre Baldy Sant'anna Braga.

RESUMO

Esta investigação analisa o tema da mobilidade urbana no país no âmbito da ciência política e foi desenvolvido com a intenção de preencher lacunas existentes em pesquisas. O problema central dessa investigação é compreender quais são os condicionantes que estimularam a adoção de planos municipais de mobilidade urbana, estabelecendo uma comparação com os municípios que adotaram a agenda e outros que não o elaboraram no período de 2012 a 2018. No primeiro momento, ocorreu uma difusão horizontal em que os municípios elaboraram planos de mobilidade urbana sem influência externa ou de outra esfera do governo. No segundo momento, aconteceu a difusão vertical em que o governo federal instituiu e publicou a Lei nº 12.587/2012, que provocou nos municípios a necessidade de elaboração de planos de mobilidade urbana. Foi utilizado a metodologia *Event History Analysis* e o resultado confirmou a validade das principais hipóteses de interesse da pesquisa. O principal resultado da tese é que a elaboração dos planos de mobilidade urbana ocorreu em taxas maiores naqueles municípios localizados na região sudeste do país e com adoção anterior de planos diretores e planos municipais de transporte. Os demais testes estatísticos indicaram que as variáveis competição política e prefeito reeleito possuem relevância significativa na adoção de planos de mobilidade.

Palavras-chave: políticas públicas; difusão; mobilidade urbana.

ABSTRACT

This research analyzes the theme of urban mobility in the country in the field of political science and was developed with intention of filling gaps in research. The central problem of this research is to understand which are the constraints that stimulated the adoption of municipal urban mobility plans, establishing a comparison with the municipalities that adopted the aenda and others that did not elaborate in the period from 2012 to 2018. In the first moment, there is a horizontal diffusion in which the municipalities elaborated plans of urban mobility without external influence or of another sphere of the government. In the second moment, the vertical diffusion occurred which the federal government instituted and published Law nº 12.587/2012, which provoked in the municipalities the need to draw up urban mobility plans. Event History Analysis methodology was used and the result confirmed the validity of the main hypotheses of interest of the research. The main result of the thesis is that the elaboration of urban mobility plans occurred at higher rates in those municipalities located in the southeastern region of the country and with previous adoption of master plans and municipal transportation plans. The other statistical tests indicated that the variables political competition and reelected mayor have significant relevance in the adoption of mobility plans.

Keywords: public policies; diffusion; urban mobility.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Adoção de planos de mobilidade, por ano (2002-2011).....	95
Tabela 2. Relação de municípios que elaboraram planos antes da Lei nº 12.587/12	97
Tabela 3. Adoção de planos de mobilidade, por porte do município (2002-2011)	103
Tabela 4. Adotantes por ideologia antes da Lei nº 12.587/12	104
Tabela 5. Adoção de planos de mobilidade urbana, por partidos (2002-2011).....	105
Tabela 6. Adoção de planos de mobilidade, por ano (2012-2018).....	110
Tabela 7. Adoção de planos de mobilidade, por região (2012-2018).....	111
Tabela 8. Relação aptos x adotantes por Região (2012-2018)	112
Tabela 9. Resumo geral, por UF e ano (2012-2018)	113
Tabela 10. Relação aptos x adotantes por Estado (2012-2018).....	118
Tabela 11. Adoção de planos de mobilidade, por porte do município (2012-2018)	119
Tabela 12. Relação aptos x adotantes por porte de município (2012-2018)	121
Tabela 13. Relação aptos x adotantes por ideologia (2012-2018).....	122
Tabela 14. Adoções de planos de mobilidade, por partidos (2012-2018)	123
Tabela 15. Relação aptos x adotantes por partido (2012-2018)	124
Tabela 16. Variáveis independentes para o modelo de regressão de Cox (1972)	130
Tabela 17. Estimativa dos parâmetros: modelo de Cox (1972).....	130

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Exemplo de curva S e curva de distribuição (Bell Shaped)	45
Gráfico 2. S-Shaped da Política Nacional de Mobilidade Urbana	91
Gráfico 3. Bell-Shaped da Política Nacional de Mobilidade Urbana.....	106

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	11
2. REFERENCIAL TEÓRICO: ESTUDOS DE DIFUSÃO DE POLÍTICAS.....	23
2.1. Agendamento de políticas e a escolha da literatura de difusão	24
2.2. Conceitos introdutórios sobre os estudos de difusão.....	34
2.3. Os mecanismos de difusão	36
2.4. Difusão compreendida como variável dependente ou independente.....	43
2.5. A interpretação por fatores internos e fatores externos	46
2.6. O papel dos atores políticos e de empreendedores de políticas.....	52
2.7. A relevância dos fatores estruturais.....	54
2.8. Reflexões acerca da literatura de difusão	57
3. CARACTERIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE MOBILIDADE URBANA	60
3.1. Elementos da mobilidade urbana.....	63
3.2. Concepção econômica da mobilidade	65
3.3. Histórico da mobilidade urbana no país	69
3.4. A mobilidade urbana na agenda governamental.....	72
3.5. Mobilidade urbana em âmbito federal e municipal.....	76
4. METODOLOGIA DE PESQUISA.....	80
4.1. Problema de pesquisa	80
4.2. Objetivos da pesquisa	81
4.3. Hipóteses de pesquisa.....	82
4.4. <i>Event History Analysis</i> como metodologia nos estudos de difusão	85
4.5. Coleta e instrumentalização dos dados e informações	88
5. DIFUSÃO DOS PLANOS MUNICIPAIS DE MOBILIDADE URBANA	90
5.1. Elementos preliminares de observação da curva S.....	90
5.2. Distribuição da difusão de planos de mobilidade urbana.....	106
5.3. Processo de difusão de planos de mobilidade pelo EHA	125
5.4. Avaliação geral acerca da difusão de planos de mobilidade urbana	139
6. CONCLUSÃO	142
ANEXOS	148
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	168

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho estuda o tema da mobilidade urbana no país no âmbito da ciência política. É importante ressaltar que as reflexões neste estudo possuem o objetivo de contribuir com o enriquecimento de subsídios que permitam análises da difusão e descentralização de políticas públicas, investigando, para tanto, o caso da política nacional de mobilidade urbana. Foi utilizado como referencial teórico as teorias de difusão para compreender a adoção de planos municipais de mobilidade urbana no país, realizando uma comparação de prefeituras, a partir de diferentes contextos, que adotaram a agenda e outras que não a adotaram no período de 2012 a 2018.

Estudos sobre a difusão de políticas públicas em esferas municipais são raras, inclusive, na literatura internacional. Esta investigação contribui para o preenchimento desta lacuna ao desenvolver uma análise da disseminação da política de mobilidade urbana em municípios brasileiros. O estudo fornece uma contribuição empírica ao analisar a trajetória da difusão da Política Nacional de Mobilidade Urbana no país.

Walker (1969) foi o pesquisador pioneiro nesta agenda de pesquisa e suas contribuições foram fundamentais para o desenvolvimento do campo de estudos de difusão de políticas públicas. Alguns anos depois começaram a surgir observações e críticas de autores como Gray (1973), Collier e Messick (1975).

Esse debate criou rivalidades teóricas em dois lados distintos e uma nova linha de investigação surgiu com o estudo econométrico de Berry e Berry (1990) sobre a adoção de loterias entre os governos subnacionais dos EUA. Essa nova linha de investigação proporcionou estimar a relação causal entre fatores determinantes da escolha de políticas, além de incorporar as análises dos estudos de difusão de políticas públicas elementos, como, por exemplo, o tempo e duração do evento.

A mobilidade urbana apresenta-se como um desafio para União, Estados, Distrito Federal e Municípios, que precisam planejar esse campo interdisciplinar de políticas públicas de modo coordenado e cooperativo. Essa distribuição de obrigações possui sua base na própria Constituição Federal de 1988, que concede à União a função de estabelecer diretrizes gerais que nortearão a atuação pública nesse campo.

Nesse contexto, a mobilidade urbana nos municípios é uma das prioridades da pauta de planejamento urbano das cidades modernas nos últimos anos. Diante desse cenário atual da mobilidade urbana, os gestores públicos precisam enfrentar o desafio de apresentar soluções eficientes para o tráfego de novos veículos que, a cada ano, passam a circular pelas vias urbanas do país.

Contudo, a partir dos anos 2000, as prefeituras passaram a elaborar os primeiros planos de mobilidade urbana no país. As cidades pioneiras na elaboração de seus planos de mobilidade urbana foram Fortaleza/CE e Campo Bonito/PR, que elaboraram o documento em 2002 e 2006, respectivamente. Essa agenda pública específica surge da necessidade de se garantir a contratação de novas operações que utilizem recursos orçamentários federais. Assim, na prática, os municípios acima de 20 mil habitantes ficaram obrigados a elaborar um plano para garantir viabilidade técnica e econômico-financeira dos investimentos em mobilidade urbana.

Nos últimos anos, o governo federal juntamente com o Congresso Nacional discutiu a elaboração de um marco legal que oferecesse diretrizes para a mobilidade urbana sustentável no país. Nessas condições, o planejamento municipal na área de mobilidade urbana ocupou espaço na agenda nacional, sendo um dos destaques a publicação da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei Federal nº. 12.587/2012) que institui por meio de regras o acesso a recursos federais e a formalização de contratos de concessão por parte dos municípios brasileiros.

Desde 2010, em virtude do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), a quantidade de investimentos federais para a mobilidade urbana aumentou consideravelmente, quando comparado ao que vinha sendo aplicado nas décadas anteriores. De acordo com a legislação, esses recursos podem ser alocados em órgãos municipais ou estaduais, levando-se em consideração as diretrizes e os parâmetros definidos pelo governo para a realização de investimentos.

Conforme a Lei nº 12.587, o plano municipal de mobilidade urbana tornou-se um mecanismo fundamental para o acesso a esses recursos, sendo que a elaboração desse documento é de responsabilidade exclusiva do tomador dos serviços, ou seja, dos municípios. Essa regra foi colocada em prática logo em seguida a publicação da referida lei e possui prazo determinado para o cumprimento dos objetivos e metas, gerando ao longo do período deste estudo a necessidade de aplicação e cumprimento da legislação.

Constata-se que dependendo da capacidade técnica e gerencial das prefeituras municipais e também do conhecimento de seu corpo de gestores e técnicos, os planos de mobilidade urbana podem não custar nada para as prefeituras, mas também podem chegar a um valor de 150 mil reais a materialização do desenvolvimento e elaboração desses planos. Com isso, percebe-se diversos cenários e realidades municipais.

Em síntese, as novas regras existentes que impulsionaram o marco legal do setor, principalmente de acesso a recursos federais para mobilidade urbana, valeram para municípios com mais de 20 mil habitantes, ou seja, 1617 cidades brasileiras. Contudo, deve-se fazer uma distinção porque uma parcela dos gestores municipais, em cenários socioeconômicos e políticos variados, possuem desempenhos diferentes de outros gestores municipais sob as mesmas condições e regras da legislação brasileira. Sendo incabível uma única lógica exata, pois diversos são os fatores que contribuem e condicionam para o desenvolvimento da mobilidade urbana nos municípios.

Investigar os condicionantes da formação da agenda governamental na esfera municipal torna-se interessante e a literatura de difusão de políticas públicas é apropriada para o desenvolvimento deste estudo. Pois ela leva em consideração os aspectos da tomada de decisão que compõem um intervalo que a literatura especializada sobre o federalismo normalmente observa.

Nesse contexto, as diretrizes apresentadas pela legislação federal e a importância da atuação e papel do governo federal como coordenador de políticas descentralizadas nos municípios configura-se como um objeto de estudo riquíssimo e com diferentes realidades a serem examinadas. Em suma, a literatura de difusão disponibiliza um referencial para a análise do comportamento político, instituições e redes, identificando determinantes internos, externos e estruturas para fundamentar a tomada de decisão por parte dos gestores dos municípios.

Vários trabalhos procuraram analisar a importância da mobilidade urbana nas cidades em relação ao planejamento urbano previsto no Estatuto da Cidade, principalmente, em atendimento aos preceitos constitucionais. Pois, para que toda sociedade tenha qualidade de vida é necessário que a cidade seja equilibrada, colocando à disposição os fundamentos apresentados na Constituição Federal.

Outras investigações tiveram como proposta investigar a mobilidade urbana sob a ótica da engenharia de tráfego e do meio ambiente, cuja preocupação é a eficiência dos deslocamentos urbanos e controle de emissão de gases poluentes pelos veículos que trafegam nos centros urbanos. Esses estudos, em grande parte dos casos, avaliam os impactos locais e a atuação de órgãos municipais na configuração urbano-fundiária das cidades ao longo dos últimos anos. Desse modo, o planejamento urbano contemporâneo preocupa-se também com a participação do cidadão e consequências do crescimento populacional, territorial e de novos veículos das grandes cidades.

Essas investigações que se preocupam com o desenvolvimento urbano não costumam abordar a temática da mobilidade urbana de forma completa e com profundidade. As pesquisas sobre políticas urbanas de maneira geral possuem tendência na observação de fenômenos ligados a soluções de questões ligadas ao meio ambiente, desenvolvimento local e, principalmente, discussões de parcerias público-privadas para a construção de cidades inteligentes e sustentáveis.

No urbanismo o debate da mobilidade urbana preocupa-se com o direito do indivíduo à cidade. Nessa área, o debate sobre a mobilidade urbana pressupõe o direito à cidade e o acesso aos serviços que nela são oferecidos. Com o crescimento das cidades brasileiras, principalmente a partir da década de 1980, uma das maiores dificuldades dos habitantes dos grandes municípios é a mobilidade urbana. Os estudiosos no campo do urbanismo concentram-se no desenvolvimento de análises que envolvem o uso do automóvel como principal meio de locomoção dos indivíduos e a infraestrutura de trânsito. Essas preocupações têm colocado a temática da mobilidade urbana como caminho para a melhoria da qualidade de vida nas cidades.

Na área da engenharia a discussão da mobilidade urbana se concentra nos aspectos geométricos das vias da cidade, como, por exemplo, largura e comprimento das vias e calçadas, dentre outros. Já o debate da mobilidade pelos profissionais da arquitetura considera o aspecto topológico das cidades, em outras palavras, o que mais importa nesta área são as relações estabelecidas no espaço urbano, principalmente, a maneira como uma via liga à outra e não apenas as suas larguras e comprimentos.

O debate da mobilidade urbana na administração pública concentra-se em torno da busca por soluções para o desafio do financiamento do transporte público nos municípios. O financiamento do transporte público coletivo é hoje o principal desafio para os gestores municipais das grandes cidades. Com a publicação das diretrizes da política de mobilidade

urbana passou a ser permitido a criação de fundos específicos para o custeio do transporte público e algumas investigações dedicaram atenção de maneira especial a essa questão no campo da administração pública.

Na sociologia o debate da mobilidade urbana preocupa-se com a participação social na política de mobilidade urbana. Principalmente, com a formatação do desenho urbano e a prioridade de projetos e ações desenvolvidos pelo poder público que na visão da teoria sociológica devem partir do conhecimento das demandas e necessidades da população. Desse modo, as investigações nesta área preocupam-se em avaliar a implementação da política com o apoio popular, sendo este envolvimento da sociedade fundamental para que os objetivos do planejamento da mobilidade urbana sejam alcançados.

Os estudos das áreas de arquitetura, engenharia, urbanismo, administração pública e sociologia produziram resultados interessantes acerca da mobilidade urbana no país. Contudo, essas contribuições são insuficientes para o conhecimento do tema de forma completa, sendo necessário avanços na compreensão da mobilidade como política pública. Para isso utilizaremos as teorias da ciência política neste estudo.

O debate da mobilidade urbana na área da ciência política utiliza e gera contribuições da política. Principalmente, relacionadas à análise de ações realizadas pelas esferas de governo na geração de políticas públicas de mobilidade urbana. Esses estudos buscam identificar problemas existentes e ações do poder público para revertê-los, ou seja, concentra o foco nos avanços e limitações presentes na mobilidade urbana nos municípios. As pesquisas no campo da ciência política possuem caráter descritivo e quantitativo, que descrevem a realidade da mobilidade urbana em determinado espaço geográfico do país. Os principais estudos de ciência política levam em consideração a mobilidade urbana como aspecto do transporte público em detrimento do privado como garantia de qualidade desse meio de transporte e o monitoramento dos serviços através de participação popular.

Os estudos da ciência política que se preocupam com a formação da agenda governamental de políticas urbanas no país ganharam força somente após a criação do Ministério das Cidades. No fluxo deste campo político, havia, antes mesmo da Constituição Federal de 1988, um movimento urbanista. Mas, somente após a eleição presidencial de 2002 (fluxo da política), quando foi criado o MCidades, que o assunto ganhou destaque entre os representantes do governo. Como consequência, as primeiras ações do ministério foram a criação de mecanismos de participação social.

Desde a década de 1980, havia um movimento pela reforma urbana no país que articulava diversas questões ligadas ao desenvolvimento urbano. Esse movimento apresentou à Assembleia Nacional Constituinte de 1988 uma emenda constitucional de iniciativa popular que se tornou dois capítulos sobre política urbana na Constituição Federal, regulamentados mais de uma década após pressões do movimento urbanista, com a aprovação do Estatuto das Cidades (GOMIDE, 2008).

Em 2002, com a eleição de um novo governo, ou seja, a partir do fluxo da política, abriu-se uma janela de oportunidade e as políticas urbanas ganharam destaque. Efetivamente, no novo governo que se iniciava, houve a criação do MCidades, ministério responsável pela gestão da mobilidade urbana, transporte público e ordenação territorial. Essas informações expressam um exemplo de que as alternativas devem ser defendidas por um longo período até que uma oportunidade de curto prazo se apresente e possa se transformar em realidade (KINGDON, 2011).

Somente quando essa janela de oportunidade se abriu no fluxo da política nacional, e havendo ideias no fluxo dessa área de política pública, que houve uma mudança significativa na política urbana brasileira. Embora a questão urbana não fosse enfrentada pelo governo federal como o problema político prioritário na agenda governamental, houveram avanços na área de habitação e mobilidade.

No momento de criação do MCidades, a janela de oportunidade estava aberta devido à mudança de governo (fluxo da política), promovendo políticas urbanas, que deveriam ser pensadas e implementadas com participação social para a agenda governamental (soluções já gestadas no fluxo das políticas públicas).

O modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon (2011) pode ser aplicado na formulação das políticas urbanas no país durante os governos de Lula e Dilma Rousseff. A partir de uma análise apropriada por este modelo, verifica-se que a agenda governamental incorporou questões da política urbana a partir do fluxo da política, com a eleição de governos mais sensíveis às questões sociais. Principalmente, com organizações e movimentos sociais, organizados no fluxo da política pública, atuando como empreendedores de políticas públicas naquele momento.

O modelo de Kingdon (2011) é importante e interessante para a análise da implementação de políticas públicas, principalmente, na área do desenvolvimento urbano, como é o caso da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Contudo, ele torna-se insuficiente por não conseguir avaliar o desenvolvimento da política ao longo do tempo, sendo importante a utilização das teorias de difusão de políticas públicas para explicar a evolução de adoções e não adoções de determinada política governamental.

O presente estudo é desenvolvido com a intenção de preencher lacunas existentes nas pesquisas da ciência política. Para realizar essa tarefa é feita uma análise da difusão da Política Nacional de Mobilidade Urbana, instituída pela Lei nº 12.587/2012 utilizando-se do recorte dos municípios aptos a adotarem as diretrizes da legislação na elaboração de seus planos municipais de mobilidade entre o período de 2012 a 2018.

É necessário evidenciar, todavia, que a literatura de difusão de políticas públicas tem desenvolvido um debate acerca da importância da aplicação de inovações metodológicas nas

análises de difusão que se conciliam com a complexidade causal (MESSEGUER e GILARDI, 2008). Em resumo, uma determinada política pública pode ser disseminada por uma variedade de mecanismos de difusão e condicionantes de formação da agenda governamental.

Diversas gestões públicas adotam novas políticas porque aprendem a partir da experiência de outras. Existem alguns governos que são condicionados a fazerem emulação. E, existem ainda, outros mais favoráveis a um ambiente mais competitivo. Ademais, um número reduzido desses mecanismos de difusão de políticas públicas pode ser mais conveniente nos estágios iniciais do processo de inovação, ao mesmo tempo em que, outros são mais relevantes em fases posteriores (MESSEGUER e GILARDI, 2008). Nesse sentido, as novas investigações acerca da disseminação de políticas públicas devem utilizar metodologias que sejam capazes de identificar os variados mecanismos de difusão de políticas públicas.

Entre as opções metodológicas que atendem a necessidade de considerar a complexidade causal do estudo da difusão de políticas públicas, tem-se a metodologia *Event History Analysis*. Essa metodologia é utilizada em vários estudos que possuem interesse em compreender quais são as condições que determinam a continuidade de um determinado fenômeno ao longo do tempo.

Existem inúmeros benefícios para a realização de uma análise da história do evento. Primeiro, com uma quantidade grande de observações é possível alcançar uma inferência causal (KING, 1994). Em segundo lugar, o modelo de análise da história do evento envolve observações anuais para cada categoria, aborda o problema da interdependência potencial entre as categorias e permite, assim, uma melhor análise dos determinantes internos e externos da difusão de políticas públicas (BERRY e BERRY, 1990, 1992; COLLIER e MESSICK, 1975).

No capítulo que aborda a metodologia da presente tese será mais bem detalhado o modelo *Event History Analysis*. Esse método estatístico avançado permite uma interpretação probabilística melhor acerca da possibilidade de os municípios brasileiros adotarem planos municipais de mobilidade urbana. Ou seja, com essa metodologia é possível descrever, explicar ou prever a ocorrência de eventos.

Para o estudo de difusão de planos municipais de mobilidade urbana, a escolha por essa metodologia é interessante quando é considerado que, em uma análise preliminar, os municípios que adotaram essa política estavam dispersos em todas as regiões do Brasil. Desse modo, para compreender as tendências em todas as regiões do país e mapear o padrão de difusão da Política Nacional de Mobilidade Urbana nas cidades brasileiras, utiliza-se uma análise da história do evento para testar estatisticamente o impacto de incentivos políticos, ideológicos e redes na difusão da política nos municípios aptos a adoção, ou seja, aqueles com população acima de 20 mil habitantes.

Para desenvolver essa análise, foi criado um banco de dados com todas as 1617 cidades brasileiras que possuíam populações acima de 20 mil habitantes de acordo com os resultados do Censo de 2010, realizado pelo IBGE. O banco de dados construído possui uma variedade de informações estatísticas, com dados desde a política eleitoral, indicadores socioeconômicos até a conectividade de redes.

Ao definir os municípios brasileiros como unidade de análise para este estudo, espera-se contribuir para apontar o papel que estes cumprem no processo de instituição de novas políticas públicas no país. De um modo geral, os argumentos aqui desenvolvidos buscam preencher a falta de explicações sobre a difusão de políticas públicas no âmbito municipal nos estudos brasileiros de difusão de políticas urbanas. Nesse sentido, observar a difusão de planos de mobilidade urbana no país caracteriza-se como um exercício interessante para compreender esse fenômeno.

Considerando-se o propósito empregado pela pesquisa, na presente investigação, exige-se uma interpretação de quais fatores condicionam a difusão dos planos municipais de mobilidade urbana no país para além da provável influência vertical do governo federal. Por esse motivo, a literatura de difusão torna-se o referencial de melhor pertinência para a avaliação da difusão de planos municipais de mobilidade urbana nos municípios brasileiros. Adicionalmente, como trata-se de prefeituras das mais diversas regiões do país e de todos os portes, a opção por uma metodologia que considere a multiplicidade causal é bastante oportuna e isso influenciou a escolha da metodologia *Event History Analysis*.

O problema central dessa investigação é compreender quais são os condicionantes que estimularam a adoção de planos municipais de mobilidade urbana, estabelecendo uma comparação com os municípios que adotaram a agenda e outros que não o elaboraram no período de 2012 a 2018. Para isso, a hipótese central do estudo a ser testada é a que os municípios com instituições políticas e com registro de experiências anteriores na elaboração de regras de acesso à mobilidade urbana previstas em planos diretores e regras de transporte definidas influenciam adoções de planos de mobilidade urbana.

Para finalizar essa introdução, apresenta-se, como será estruturado este trabalho, bem como serão divididos os capítulos seguintes. O próximo capítulo expõe o referencial teórico da pesquisa apresentando uma discussão acerca da formação de agenda, necessidade das instituições e a literatura sobre descentralização de políticas no país, indicando elementos das análises de difusão de políticas públicas que se aproximam e se diferenciam desses referenciais.

Será desenvolvida uma revisão das teorias de difusão de políticas demarcando sua origem e evolução no tempo. O capítulo descreve a utilização de diferentes abordagens teóricas e sua aplicação nas análises sobre o caso norte-americano e europeu. A literatura brasileira de difusão de políticas públicas também será descrita de forma detalhada.

O terceiro capítulo descreve as características da Política Nacional de Mobilidade Urbana. É ressaltado na análise que a decisão de criar essa legislação a partir de uma diretriz específica foi motivada por uma série de fatores que ocorreram nos principais centros urbanos do país. Nesse contexto, torna-se importante fazer uma apresentação detalhada de algumas considerações acerca da mobilidade urbana, indicando o que se entende por mobilidade, os seus aspectos econômicos que direcionam a prestação de serviços no setor, o histórico no país e a mobilidade urbana em âmbito municipal.

O quarto capítulo é destinado à metodologia de pesquisa, apresenta-se o método *Event History Analysis*, além dos elementos quantitativos que também serão considerados nesta investigação. O objetivo é demonstrar que esta técnica estatística permite ao pesquisador estimar o peso dos fatores internos, externos e estruturais em processos de difusão de políticas públicas. É apresentado, ainda, a pergunta de pesquisa, os objetivos da pesquisa, as variáveis consideradas e as hipóteses de pesquisa.

No quinto capítulo são apresentados os resultados da análise do processo de difusão dos planos de mobilidade urbana pelos municípios brasileiros, destacando-se algumas considerações provenientes da operacionalização e análise dos dados a partir do método *Event History Analysis*. O capítulo finaliza com uma análise geral acerca da difusão dos planos de mobilidade urbana, consolidando os resultados de toda a pesquisa.

O capítulo de conclusão faz uma apresentação dos principais pontos abordados pela investigação e destaca os achados do estudo da difusão da Política Nacional de Mobilidade Urbana. As conclusões destacam o efeito da variável adoção de planos diretores municipais e também variáveis de natureza institucional sobre a adoção da política em análise. Destaca-se ao final as oportunidades de pesquisas futuras que a tese possibilita.

2. REFERENCIAL TEÓRICO: ESTUDOS DE DIFUSÃO DE POLÍTICAS

Nesta investigação, optou-se por estudar a adoção de planos municipais de mobilidade urbana por prefeituras, utilizando como referencial as teorias de difusão de políticas públicas. A elaboração de planos de mobilidade urbana constitui-se como um instrumento de planejamento e gestão dos sistemas de mobilidade urbana dos municípios. A escolha por essa literatura ocorreu pela abordagem alcançar a padronização dos estudos de comportamento político, instituições, redes, através do reconhecimento de determinantes internos e externos, para além das estruturas, com a finalidade de compreender as decisões governamentais.

No primeiro momento, será feita uma revisão da literatura de formação da agenda política e a explicação dos motivos que levaram a escolha do referencial teórico de difusão. É realizada uma apresentação dessa literatura que discorre sobre os motivos que levam governos a desenvolverem inovações políticas para busca de soluções aos diversos problemas sociais. Desse modo, pode-se justificar a opção dos estudos de difusão de políticas como referencial teórico desta investigação, chamando a atenção para as distinções que devem ser feitas em comparação com a literatura de descentralização política e federalismo no país.

Nesse caso, será realizada uma discussão maior sobre os estudos de difusão, indicando as características iniciais para o melhor entendimento do que se referem esses estudos. Desenvolvendo, desse modo, os pontos mais importantes e apresentando o debate sobre a definição do que é difusão de políticas públicas. Na sequência, será feita uma apresentação sobre os mecanismos de difusão. Posteriormente, será introduzido o debate em volta de como a difusão de políticas é considerada, se como uma variável dependente ou variável independente.

A presente seção realizará, ainda, uma apresentação das discussões em volta dos fatores internos e externos como fundamentos para a explicação da difusão de políticas. Em seguida, é indicado o debate presente na literatura acerca dos papéis de atores políticos e empreendedores de políticas. Neste contexto, as discussões sobre os fatores estruturais também são apresentadas devido às conexões existentes com os cenários em que os diversos atores operam. Por fim, a investigação apresenta uma síntese acerca do entendimento dos estudos de difusão de políticas públicas.

2.1. Agendamento de políticas e a escolha da literatura de difusão

Esta seção se dedica principalmente ao debate das teorias que discutem as alternativas de políticas e políticas públicas, levando-se em consideração os estudos que envolvem atores, instituições, ideias, processo decisório, redes e outros inúmeros fatores relacionados a esse tema. Dessa forma, a intenção é oferecer uma explicação da escolha da literatura de difusão de políticas para a análise da adoção de planos de mobilidade urbana por prefeituras municipais em todo o país.

No final do século XX, iniciou-se um novo ambiente de estudos definido em um sentido mais amplo como *public policies*, *policy studies* ou *policy science*, traduzido para alguns como simplesmente por análise de políticas públicas. Essa área de estudo, desenvolvida para analisar o relacionamento entre governo, governantes e cidadãos, registrou o seu maior avanço durante a década de 1980.

Nesse período, além das discussões acerca das perspectivas teóricas e metodológicas na análise de políticas públicas, vários estudos concentravam-se nas etapas e ciclos das políticas públicas e as análises desenvolvidas observavam as alternativas do processo decisório e duas vertentes se destacaram na agenda de estudos de difusão nos EUA: a racional e incremental (CAPELLA, SOARES e BRASIL, 2014).

O modelo racional considera a política pública como um ganho social para todos. Nesse modelo a política é concebida como o cumprimento eficiente de metas, ou seja, se a diferença entre os valores alcançados e os recursos despendidos for maior que zero a política é racional. É uma tendência em que a consideração do tomador de decisão abrange um equilíbrio de custos e recursos despendidos, informações, preferências e resultados das alternativas (DYE, 2009).

O modelo incremental considera a política apenas como a continuidade das atividades governamentais passadas e de modo geral pode ser compreendido como tudo que um determinado governo realizou. Para isso, entendendo que houve uma análise conservadora no momento da tomada de decisão. O modelo não lida com o imprevisível, somente com o politicamente conveniente, pois possui equilíbrio, estabilidade e resguarda o sistema político. Segundo o autor, o surgimento dessa análise encontra-se em não haver recursos para a investigação de todas as informações no momento da decisão.

O aprendizado acontece através da análise dos resultados e impactos das políticas públicas gerados em uma determinada unidade, sustentando assim o subsistema por meio de mudanças de crenças, convicções e recursos. Esses subsistemas, por sua vez, interagem com os amplos sistemas institucionais, sociais, econômicos e legais na busca por melhoria das informações e no desenvolvimento de novos conhecimentos de outra unidade para adoção da política pública objeto do aprendizado.

Nesse sentido, em nível macro, ainda que grande parcela dos processos de políticas aconteça entre especialistas dentro de um determinado subsistema de política pública, os seus comportamentos são acometidos por fatores amplos pertencentes no sistema político e socioeconômico, e as suas decisões, em equivalência, também atingem o macrossistema, não se contentando apenas no subsistema no qual os atores são pertencentes (SABATIER e WEIBLE, 2007).

Diversos são os modelos¹ elaborados para as investigações de políticas públicas e alguns destes modelos contemporâneos ganharam destaque nas análises de importantes pesquisadores nas últimas décadas, constituindo-se em teorias e vertentes que procuram significado aos processos de formação de políticas. True, Baumgartner e Jones (2009) argumentam que para um problema chamar a atenção do governo, é fundamental a existência de uma imagem que proporcione estabelecer uma ligação com o problema identificado e uma possível solução para ele. Capella (2007) afirma que “a criação de uma imagem é considerada um componente estratégico na mobilização da atenção do macrossistema em torno de uma questão. Assim, a imagem de uma política intervém fortemente na transformação de questões em problemas” (CAPELLA, 2007: 61).

Outra contribuição importante do modelo de True, Baumgartner e Jones (1999), correlacionado de modo direto com a noção do processo de equilíbrio interrompido por instabilidades na elaboração de novas *policy images*, é a noção de subsistemas. Diferenciando a macropolítica dos subsistemas, os autores argumentam que os subsistemas de uma determinada política pública possibilitam ao sistema político decisório processar as questões de modo paralelo. Ou seja, os variados temas que aparecem na agenda são considerados em subsistemas “temáticos” em que se busca garantir uma compreensão comum acerca das questões com as quais estão tratando, mas procurando também exercer influência na macropolítica por meio da estabilidade, delimitando a quantidade de atores e de ideias. Nesse sentido, a elaboração de políticas públicas é compreendida e depende bastante da estruturação dos subsistemas.

¹ Destacam-se os seguintes modelos: (1) **Coalizões de defesa**: as coalizões são produzidas a partir de convicções, ideias e opiniões dos atores políticos incluídos no processo de realização da política pública; (2) **Múltiplos Fluxos**: para um determinado assunto constituir-se como pauta na agenda de governo é necessário haver convergência de três fluxos, são eles: político, problemas e soluções (KINGDON, 2011); (3) **Equilíbrio Pontuado**: mostra-se interessante para investigar a compreensão da entrada de determinados assuntos na agenda de governo. Nesse modelo procura-se construir um mecanismo que possibilite o estudo tanto de períodos de estabilidade, como também aqueles em que ocorrem mudanças rápidas no processo de formulação de políticas públicas (TRUE; BAUMGARTNER e JONES, 2009).

As instituições podem ser compreendidas como padrões razoavelmente permanentes da vida política e social que norteiam o comportamento e não sofrem mudanças naturalmente e repentinas (MAHONEY e THELEN, 2010). Acerca de modificações das instituições, os autores indicam ainda que essas alterações podem acontecer de modo gradativo e dependem da versatilidade de sua explicação e do posicionamento que os atores envolvidos se constituem diante das mudanças.

Outra maneira de considerar as modificações das instituições é o de conjunções críticas, que é pautada pelo panorama comparado da história. Essa maneira possui destaque por alicerçar-se na identificação de procedimentos e caminhos que levaram a implantação de uma mudança política, o que é principal para a investigação acerca de crises e tempo para desenvolvimento (COLLIER e COLLIER, 2002). As investigações dessa tendência possuem a competência de ir mais longe da ideia de causas constantes, possibilitando um contexto histórico com mecanismos causais ao longo do período (THELEN, 1999).

É importante ressaltar que parte significativa das características refletidas na discussão acima acerca dos modelos teóricos e papel das instituições faz parte de um conjunto maior conhecido como estruturas pela literatura de difusão de políticas públicas. Dolowitz e Marsh (2000) apresentam que estruturas são elementos como burocracia, complexidade política, economia, ideologia, instituições, mídia, regras, proximidade cultural, políticas anteriores, tecnologia, entre outras. (DOLOWITZ e MARSH, 2000; MARSH e SHARMAN, 2010).

Essas estruturas concebem o cenário em que os agentes políticos atuam, criando constrangimentos ou tornando mais fácil a sua atuação. Sendo esses agentes capazes até mesmo de atuarem para promover mudanças nas estruturas governamentais, desenvolvendo novos contextos para que suas atuações sejam eficientes e gerem resultados (MARSH e SHARMAN, 2010).

Ademais, várias argumentações apresentadas na literatura que versa sobre o agenciamento de políticas também compõem a literatura de difusão. Pode-se assegurar que o desempenho dos atores políticos e organizações coincidem com o que foi indicado no relacionamento para a definição das ideias, para a atuação de empreendedores de políticas e para a necessidade dos subsistemas para a fixação de imagens na interação com o sistema de tomada de decisões nos modelos de Coalização de Defesa, Múltiplos Fluxos e Equilíbrio Pontuado. Nesse cenário, os processos de transferência de políticas possuem vários atores e organizações em condições de direcioná-los, desde acadêmicos, empreendedores políticos, grupos de pressão, instituições e até especialistas de mais variadas áreas (EVANS, 2009).

Considerada a convergência da literatura de difusão que possui interação com as análises de agendamento de políticas é que foi selecionado o referencial teórico para investigar a adoção de planos de mobilidade urbana pelas prefeituras.

Ressalta-se, ainda, que a literatura sobre o federalismo é outra vertente de estudo que pode também ser incorporada na investigação de planos municipais de mobilidade. Isso porque as análises da descentralização de políticas possuem uma grande relevância para a literatura de políticas sociais, principalmente ao levarem em consideração as diversas características constitucionais que alteraram as relações federativas no país.

Nesse contexto, é importante considerar o federalismo como a vinculação entre a ideia de princípios normativos e mandamentos constitucionais acerca das relações intergovernamentais. Essas relações devem ser compreendidas como uma das diversas maneiras de possíveis articulações de estruturas nas esferas governamentais e processos de formulação e execução de políticas públicas. Desse modo, também é necessário compreender o conceito de descentralização como a dispersão ou distribuição de poder que anteriormente era concentrado (SOUZA, 2008).

Para discussão das relações intergovernamentais, torna-se importante apresentar as considerações feitas por Abrucio (2006), ao argumentar que é necessário um equilíbrio entre os modos de cooperação e competição existentes. Ou seja, a garantia da coordenação entre as esferas de governo contribui para as relações existentes serem mais assertivas, pois o federalismo possui conflitos. Segundo o autor, a disputa entre os entes federativos e a transferência de custos do ambiente local para o nacional são pontos a serem eliminados em qualquer cenário federativo (ABRUCIO, 2006).

O autor ainda destaca temas, como, por exemplo, a descentralização de políticas e coordenação federativa, que é a dificuldade e ao mesmo tempo a necessidade de distribuição de atividades e objetivos entre os níveis de governo (ABRUCIO, 2006). Conforme será apresentado no capítulo sobre as especificidades do tema mobilidade, embora houvesse dificuldade por parte do governo em descentralizar a mobilidade urbana, aconteceram avanços na área. O setor recebeu um marco legal que definiu as diretrizes e responsabilidades aos atores municipais na elaboração de seus planos.

A adoção de planos municipais de mobilidade urbana não se refere a um fenômeno em que todos os municípios adotaram a política. Na realidade, somente 1617 municípios, equivalente a 29,1% das cidades brasileiras, foram obrigados a elaborarem planos de mobilidade urbana. Nesse sentido, ao estudar o tema, a importância dos atores políticos municipais, principalmente o papel dos prefeitos municipais torna-se imprescindível. Pois, estes possuem autonomia para decidir a adesão a essa política ou não.

Por outro lado, as análises da literatura de federalismo chamam atenção para o desenho da legislação federal e a necessidade da coordenação da política nacional, diante os aspectos e as características do federalismo no país. Desse modo, a literatura de difusão de política possui capacidade para ampliar o poder de explicação da decisão governamental por uma parcela dos atores municipais.

Vale ressaltar outras características fundamentais que precisam ser consideradas quando é avaliado o processo de adoção de políticas descentralizadas, como, por exemplo, a adoção de planos municipais de mobilidade urbana. A mobilidade urbana é um tema amplo, que vai além do debate sobre transporte urbano e abrange questões de desenvolvimento urbano, como o uso e a ocupação do solo. A qualidade de vida e o nível de saúde dos indivíduos estão diretamente ligados às suas condições de deslocamentos diários. Por isso a necessidade de criação de cidades sustentáveis.

A princípio, a adoção de planos municipais de mobilidade urbana não se constitui como uma ocorrência em que todas as cidades adotaram a política pública. Os dados desta pesquisa apresentam que 29,1 % dos municípios aptos adotaram a política até o ano de 2018. Nessa perspectiva, ao investigarmos o assunto, o papel dos atores políticos locais, principalmente, o papel desenvolvido pelos prefeitos municipais é fundamental na difusão da política de mobilidade. Eles são independentes para decidirem sobre a adoção ou não da política. E, na realidade, a maior parcela decidiu por não adotar.

Sob outra perspectiva, as análises da literatura sobre o federalismo verificam principalmente o contexto da legislação federal e o papel da coordenação política nacional, considerados os aspectos do federalismo no país. Esse é um motivo importante, mas é necessário levar em consideração outros fatores. Desse modo, a literatura de difusão de políticas públicas possui potencialidade para ampliação da capacidade de explicação da tomada de decisão governamental realizada pelos atores políticos do município. Principalmente, a partir de experiências anteriores de outros governos.

Os mecanismos que explicam os processos de difusão envolvem aprendizado, coerção, competição e emulação. E, para tal, a difusão de políticas precisa ser explicada por fatores externos, internos e determinantes estruturais, que discutem com o comportamento de atores políticos do sistema social em investigação.

Nesse sentido, a ocorrência da difusão/transferência de políticas pode ser compreendida como o procedimento através do qual as informações sobre os arranjos administrativos, instituições, ideias e políticas do passado ou presente são utilizadas para o desenvolvimento de novas ideias, instituições, medidas administrativas e políticas em outro sistema político (DOLOWITZ e MARSH, 2000) ².

Desse modo, a literatura de difusão de políticas públicas possibilita uma análise mais ampla acerca do fenômeno das adoções de planos municipais de mobilidade urbana para além do olhar da coordenação nacional e das instituições que dominam a política pública a nível federal. É nesse sentido que os estudos sobre difusão se constituem como o referencial teórico desta investigação.

Nos últimos anos, as investigações de difusão de políticas têm recebido atenção por parte dos especialistas, principalmente, nos EUA e na Europa. Estas investigações identificam o papel dos fatores internos e externos para explicitar fenômenos de difusão de inovações políticas. Os eventos de difusão de políticas, contudo, mantêm proximidade relacionada à questão temporal, considerando que em diversas situações as adoções de políticas públicas acontecem devido a ocorrência concomitante de variados fatores em intervalos longos de tempo.

É importante ressaltar que a ciência política tem desenvolvido novas abordagens para investigar, de forma comparada, processos de mudança política. Esse campo de pesquisa que estuda a formação de agenda e os determinantes internos e externos do processo decisório tem sido influenciado pelas correntes teóricas do neoinstitucionalismo.

² É importante ressaltar que a percepção de sistema político considerada por Dolowitz e Marsh (2000) compreende tanto esferas locais, quanto nacionais. Desta forma, uma política específica pode ser difundida entre governos municipais, governos estaduais e também governos nacionais. Além do mais, a difusão de políticas públicas pode também considerar transferências entre governos locais para governos nacionais e vice-versa (DOLOWITZ e MARSH, 2000).

Como exposta, a literatura de difusão de políticas, proporciona uma observação maior sobre os eventos de adoção de planos municipais de mobilidade urbana no país para além da percepção da coordenação nacional e das instituições que conduzem a política pública na esfera nacional. É nessa direção que as pesquisas acerca da difusão de políticas públicas formam a orientação teórica dessa investigação. Desse modo, as seções seguintes apresentam detalhes e o debate das características mais importantes da literatura de difusão e que nortearão o estudo do processo de adoção dos planos municipais de mobilidade urbana no país.

2.2. Conceitos introdutórios sobre os estudos de difusão

Um dos estudos pioneiros sobre difusão de políticas remonta a década de 1940, quando Bryce Ryan e Neal Gross produziram um artigo analisando a difusão de inovações na área de agricultura evidenciando problemas, como, por exemplo, incentivos comerciais, interação social. Essas características proporcionaram a ampliação de novas tecnologias em agriculturas em determinada região dos Estados Unidos (RYAN e GROSS, 1943).

Desde essa época, várias investigações na área de difusão de políticas têm sido desenvolvidas, mas com a mínima unidade entre os termos e mecanismos que oferecem suporte e referência para a teoria. Graham, Shipan e Volden (2008) indicaram a preocupação em existir aproximadamente mil artigos sobre difusão de políticas na área da ciência política, havendo uma grande dispersão na literatura acerca dos mecanismos em mais de cem termos (GRAHAM, SHIPAN e VOLDEN, 2008).

Os autores, a partir de uma pesquisa nos principais periódicos de ciência política e estudos comparados, de política americana e relações internacionais, indicam as publicações que mais influenciaram a agenda de pesquisa sobre difusão de políticas, sendo as contribuições de Walker (1969), Gray (1973) e Berry e Berry (1990).

Walker (1969) apresentou, conceituou e realizou o primeiro teste de difusão de políticas públicas no cenário dos Estados Unidos (GRAHAM, SHIPAN e VOLDEN, 2008). O estudo do autor possuía o objetivo de explicar, no cenário do federalismo americano, porque determinados estados adotaram inovações mais rápidas do que os demais. Contudo, foi identificada a necessidade de um estudo mais complexo, pois várias características influenciariam as decisões (WALKER, 1969).

Foi identificado que a possibilidade de um estado adotar uma nova política é maior se outros estados já adotaram essa mesma prática. Essa preferência torna-se ainda maior caso a inovação seja adotada por um estado, cuja visão do tomador de decisão seja passível de comparação com o de outro estado, havendo nesse contexto uma disputa, ou competição. Essa tendência é observada nos estudos atuais, com resultados de pesquisas demonstrando que a variável competição política influencia na difusão horizontal e vertical entre governos (COELHO, CAVALCANTE e TURGEON, 2016).

Walker (1969), no decorrer de sua investigação pioneira, considera a limitação dos dados que dispõe e a impossibilidade de examinar satisfatoriamente as influências entre associações profissionais, autoridades federais, grupos de interesse, e os líderes políticos na construção da agenda da política de um estado. Logo, o autor conclui que outras investigações são fundamentais para o melhor entendimento do funcionamento desse sistema de difusão e políticas públicas (WALKER, 1969).

Gray (1973) apresentou a curva S como um padrão que defini a difusão de políticas ao longo do tempo (GRAHAM, SHIPAN e VOLDEN, 2008). O autor observa que os estudos na esfera da educação, sociologia e sociologia rural têm apresentado que, para uma diversa variedade de inovações, a frequência de adoções no decorrer do tempo é frequentemente compartilhada, de modo cumulativo ao longo do tempo, em formato de uma curva S (GRAY, 1973).

A interpretação construída para este acontecimento é relacionada a três questões: (1) o momento da difusão deve ser entendido como um fenômeno resultado da conciliação de uma quantidade de números de elemento no ambiente social relacionado a fatores moderadamente idênticos; (2) a curva cumulativa é parecida à curva de aprendizagem de uma pessoa, sendo capaz, logo, compreender que a adoção por um estado é compatível ao que acontece no aprendizado de indivíduos; e (3) ocorre um fenômeno de influência entre os adotantes, ou seja, os adotantes impulsionam aqueles que no sistema social ainda não fizeram adoções e, por isso, na dimensão que mais unidades adotam, a repercussão sobre os não adotantes cresce (GRAY, 1973).

Destacam-se, ademais essas contribuições, que o estudo de Gray (1973) investigou inovações em três áreas: bem-estar, direitos civis e educação. Dessa forma, o autor realizou comparações na difusão de políticas em diversas áreas, observando que os padrões de difusão são diferentes de acordo com a área temática e o grau de envolvimento federal em cada política - repercutindo na curva S de cada política (GRAY, 1973).

Berry e Berry (1990) possuem sua relevância ao introduzir a aplicação da metodologia *Event History Analysis* nos estudos de difusão e políticas públicas (GRAHAM, SHIPAN e VOLDEN, 2008). Esse modelo metodológico aparece para fazer contraposição às interpretações tradicionais que distinguiriam exclusivamente se um tipo específico de estado deveria ter feito uma adoção de uma política antes de uma data específica ou não. Nesse sentido, os autores deram uma grande contribuição teórico-metodológica para a área de estudos de difusão.

A metodologia *Event History Analysis* tem condições de prever a possibilidade de que um determinado tipo de estado vai realizar a adoção de uma determinada política durante um período específico, respaldando-se numa noção de risco de acontecimentos de um evento ao longo do tempo (BERRY e BERRY, 1990).

A importância desse modelo de análise possui a vantagem de verificar anualmente a interdependência entre as unidades, proporcionando, desse modo, um estudo mais aprofundado acerca dos determinantes internos e externos do processo de difusão (COELHO, 2013).

Depois de realizadas as ponderações acerca das três publicações mais influentes na literatura de difusão de políticas públicas, torna-se importante recuperar as considerações de Graham, Shipan e Volden (2008), que realizaram uma avaliação necessária sobre a definição de difusão de políticas públicas. Segundo os autores, existe uma norma de definição de difusão de políticas públicas que deixa uma abertura na discussão do por que as políticas se disseminam e como a difusão dessas políticas ocorrem (GRAHAM, SHIPAN e VOLDEN, 2008).

Essa noção mais aberta está presente, por exemplo, na definição de Strang (1991), quando o autor sinaliza que o conceito de difusão é utilizado para referir-se a qualquer processo em que a adoção preliminar de uma prática ou política em uma determinada população modifica a possibilidade de adoção para as demais unidades, ainda não adotantes (STRANG, 1991).

Em análises mais atuais, a literatura de difusão de políticas públicas oferece uma definição semelhante. Gilardi (2015) utiliza a definição apresentada por Simmons, Dobbin e Garret (2008), compreendendo que a difusão acontece quando decisões políticas de um determinado governo em certa unidade são regularmente condicionadas por preferências políticas realizadas em outras unidades anteriormente (GILARDI, 2015). Nesse contexto, ressalta-se a apreensão de Graham, Shipan e Volden (2008) que está presente na carência de uma teorização de como acontece esse condicionamento ou crescimento da probabilidade de adoção de políticas (GRAHAM, SHIPAN e VOLDEN, 2008).

Dolowitz e Marsh (2000) apresentaram, também, preocupação parecida e indicaram que muitos analistas discutiram a transferência de ideias e de práticas entre países. Contudo, não desenvolveram uma análise e não ofereceram explicação a todo processo envolvido (DOLOWITZ e MARSH, 2000). Nessa perspectiva, ao desenvolver uma definição de difusão, os autores a consideraram como o processo em que o conhecimento acerca dos arranjos administrativos, instituições, ideias e práticas políticas num determinado sistema político é utilizado para o desenvolvimento de medidas administrativas, instituições, ideias e práticas políticas de outro sistema político (DOLOWITZ e MARSH, 2000).

Outra definição que merece ser destacada é a apresentada por Rogers (2003). O autor contempla um componente de propagação que é entendido como difusão, sendo este processo em que a inovação política é apresentada através de canais no decorrer do tempo entre membros de um sistema social (ROGERS, 2003). Na próxima sessão deste estudo será apresentada a discussão acerca dos mecanismos de difusão.

2.3. Os mecanismos de difusão

A avaliação de várias publicações de difusão apresenta uma sistematização do raciocínio dos mecanismos que resultam a difusão de políticas públicas. Diante dessa necessidade de estabelecer uma definição de como o processo acontece, Graham, Shipan e Volden (2008) realizaram uma avaliação das publicações da literatura especializada e destacam o seguinte: aprendizado (instrui-se acerca do sucesso de uma política), competição (forte e contínuo relacionamento entre governos), coerção (maior relacionamento e pode ser horizontal – decorrente de assimetria – ou vertical) e socialização (ligada às normas e ideais, com noção construtivista, pode ser relacionada com questões ideológicas e comunidades epistêmicas).

Gilardi (2015), apresentando de outro modo, mostra a sua compreensão sobre três dos quatro mecanismos mencionados: aprendizagem (quando a adoção de uma política tem maior probabilidade se a política tem sido bem sucedida em outras localidades, sendo o sucesso relacionado com as metas em que a política é projetada para alcançar, com os desafios da sua implementação e com o seu apoio político), emulação (não estão associadas aos resultados de uma política, mas sim com características simbólicas e socialmente construídas de políticas que são cruciais), e concorrência (a competição acontece quando as unidades antecipam ou aceleram uma a outra na intenção de mobilizar ou concentrar recursos).

Gilardi (2015) não considera o mecanismo coerção, sendo este o mecanismo de menor consenso na literatura especializada. Maggetti e Gilardi (2015) definem coerção como uma determinada unidade que adota uma política por pressão de unidades poderosas. Segundo os autores, apesar da coerção provavelmente influenciar a adoção de políticas, a difusão provoca que nenhum ator político coordene a disseminação de uma política. É difícil diferenciar na prática quando unidades estão fazendo imposição, eliminando, desse modo, a liberdade de opção de outras unidades (MESEGUER e GILARDI, 2008). Por este motivo, alguns autores decidiram não a considerar como mecanismo.

Esta investigação considera coerção como mecanismo de difusão de políticas. Segundo Graham, Shipan e Volden (2008), os tomadores de decisões nacionais em sistemas federais e as organizações internacionais podem fornecer um papel vertical na difusão de políticas a partir de diversos mecanismos, entre eles a coerção. Esses atores centrais podem simplificar o aprendizado ou se envolver na socialização a partir da organização de conhecimentos. Eles podem desenvolver um papel com coerção, com auxílios, subsídios, condições, leis de preferência, penalidades ou uso de força militar (GRAHAM, SHIPAN e VOLDEN, 2008).

Os governos centrais possuem um papel particular no processo de difusão de políticas e essa peculiaridade deve ser considerada. Mintron (1997b) indica as consequências da maturidade da política e o seu relacionamento com governos nacionais, cenário em que a variável tempo influencia o processo de tomada de decisão. De acordo com esse autor, os políticos podem ser atingidos pelo tempo a partir de variadas razões, como, por exemplo, o nível de interesse federal na política, o que levaria a obter superioridade em um momento mais do que em outros. As variáveis de tempo registrariam o resultado da maturação, que deve ser levado em consideração, e que encaminha as investigações de inovação ao utilizarem a distribuição de unidades adotantes em uma curva S e de como ela pode variar (MINTRON, 1997b).

Berry e Berry (2007) indicam, em um agrupamento de fatores externos a ser analisado nos modelos de difusão, o fator influência vertical, em que consiste quando o governo nacional definiria atividades aos estados ou entregaria incentivos para que as unidades adotem uma determinada política. Ou seja, a influência vertical acontece quando as políticas são influenciadas e estruturadas pelo governo nacional e apresentado a governos estaduais e municipais para adoção.

Coêlho (2012) indica outra reflexão fundamental sobre a influência vertical na difusão de políticas públicas, que se baseia na competição por recursos federais, em que municípios cujo prefeito esteja alinhado com o governo federal teriam melhores incentivos para adotar políticas nacionais, sem a obrigação de estarem juntos com a existência de regras de adesão (COÊLHO, 2012).

Para encerrar essa discussão acerca da coerção, incluem-se, ainda os modelos de transferência de políticas públicas apresentados por Evans: a) voluntária; b) negociada; e c) diretamente coercitiva. Constata-se que as duas últimas presumem níveis distintos de coerção, mas ainda sim são modos de transferência (EVANS, 2009).

A coerção não é apenas o único mecanismo complexo a ser explicado. Segundo Gilardi (2015), entre todos os mecanismos considerados, emulação é o mais complicado de ser verificado, pois o seu conceito é dúbio, já que o mecanismo compõe elementos representativos e essencialmente construídos, que são particularidades cruciais para o entendimento do fenômeno.

Maggetti e Gilardi (2015) apregoam que uma pequena quantidade de políticas pode ter boa aceitação, independentemente de haver ou não progresso e constatação de suas possibilidades, ao mesmo tempo em que outras serão censuradas, mesmo que sejam positivas. Esse ponto pode ser também entendido como uma incumbência de aceitação social (MAGGETTI e GILARDI, 2015).

Outra questão fundamental para a compreensão de emulação é que, ao se considerar uma política como uma inovação radical, a culpa da adoção reflete sobre os seus defensores, à medida que, quando a política é totalmente aceita, são os adversários do governo que devem esforçar-se para impedir sua aprovação. Quanto à medição desse mecanismo, os autores fazem algumas observações, disponibilizam uma cooperação nesse sentido, indicando uma relevância em se investigar a equidade estrutural, representando uma medida que caracteriza unidades com condições estruturais proporcionais numa rede. Outro ponto relevante nos estudos de difusão de políticas é a quantidade de adotantes anteriores, em que significa a existência de uma conexão com pressões normativas, evidenciando uma ligação com a emulação (MAGGETTI e GILARDI, 2015).

Meseguer (2005) expõe as distinções entre os mecanismos de aprendizado e emulação, salientando que não existem entendimento e conhecimento da solução articulada ao problema e nem melhor conhecimento dos resultados e consequências conexas a escolha. É possível adicionar a essa compreensão que aprendizado seria o processo em que a adoção de políticas em uma unidade é motivada pelos resultados da adoção de políticas

correspondentes em outras unidades (MAGGETTI e GILARDI, 2015). O resultado dessa política pode ter ligação a um relativo sucesso da política tendo como ideia os efeitos dela, os desafios presentes durante sua implantação ou ainda as vantagens concedidas ao apoio da política. Essa noção é de que os tomadores de decisão possam compreender com as experiências de outros governos (SHIPAN e VOLDEN, 2008).

Essa questão contribui para a discussão acerca da capacidade de os tomadores de decisão acessar todas as informações para subsidiarem suas decisões a partir de aprendizado sobre uma determinada política ou outra antagônica.

Meseguer (2005) contribui com a discussão sobre uma versão racional de aprendizado. Primeiro, o aprendizado é entendido como um mecanismo horizontal, caracterizando-se como ato voluntário, em que se deve destaca-lo como aprendizado racional ou limitado. Ele é racional quando os tomadores de decisão possuem ampla habilidade crítica, em situações que os tomadores de decisão possuem acesso a toda informação e geram consonância em escolhas políticas.

Sob outra perspectiva, o aprendizado é limitado quando os políticos consideram apenas informações relevantes, ou seja, aquelas mais fáceis de observação, como, por exemplo, geográficas, culturais ou históricas. Por conseguinte, várias vezes conclui-se que os atores políticos não avaliam todas as oportunidades e informações disponíveis e, portanto, ocupam-se de um aprendizado limitado (MESEGUER, 2005).

O raciocínio de que os atores políticos possuem tendência a uma cognição enviesada faz sentido quando se pensa que eles chegam eventualmente a uma mesma decisão. Nessa perspectiva, o aprendizado limitado auxilia-nos na compreensão de discordância mais do que afinidades, ou ainda escolher diferentes aprendizados que afluem uma determinada política (MESEGUER, 2005).

O autor conclui que existe uma significativa dificuldade em avaliar o aprendizado, em perspectiva comparada, e ao testar a emulação. Essa dificuldade é encontrada quando é avaliada a hipótese que Shipan e Volden (2008) testam para compreender o aprendizado, em que os autores consideram que a probabilidade de uma unidade fazer a adoção de uma determinada política cresce quando a mesma política é largamente adotada por outras unidades. Ou seja, trata-se de uma interpretação similar à que Maggetti e Gilardi (2015) apresentam sobre emulação.

O mecanismo de competição é abordado por Maggetti e Gilardi (2015) como fundamental para mensuração dos mecanismos de difusão de políticas públicas. A interpretação dos mecanismos de competição e emulação pode acontecer ao longo da identificação de equivalência estrutural. Essa medida caracteriza unidades com procedimentos estruturalmente equivalentes em rede, com unidades equivalentes em anuência umas com as outras, com altíssima probabilidade de serem expostas a pressões normativas da emulação (MAGGETTI e GILARDI, 2015).

No que diz respeito à competição, a predisposição e à reprodução de uma política dentro de uma mesma região (o que caracterizaria alguma equivalência estrutural) pode ser compreendida como um processo em que unidades próximas, sob as mesmas características econômicas e sociais, efetuariam aproximações de que ações realizadas por outras unidades constituiriam efeitos similares, em uma ideia de competição e rivalidade entre unidades vizinhas (BERRY e BERRY, 2007).

A competição pode ser compreendida como o processo de difusão pelo qual os governos que disputam por recursos adotam posições competitivas por receio de prejuízos econômicos (MESEGUER e GILARDI, 2008). Os governos procuram vantagens econômicas sobre outros ou impossibilitam que se posicionem em conjunta de desigualdade (BERRY e BERRY, 2007).

Devido ao desenho federativo, o exemplo dos Estados Unidos torna-se a melhor referência na literatura de difusão de políticas públicas. Volden (2002) indica que políticas públicas de benefícios de bem-estar encontram-se num cenário em que os estados procuram proporcionar maiores benefícios para as suas populações num ambiente de competição (VOLDEN, 2002).

Outra análise semelhante que também se mostra interessante e bastante explorada para essa compreensão é a de Berry e Berry (1990) quando investigam a adoção de loterias entre governos estaduais num cenário de procura de melhora de desempenhos econômicos, em que os estados disputam por geração de maiores volumes de recursos com intenção de tornar-se mais interessantes economicamente (BERRY e BERRY, 1990).

Por conseguinte, nesta mesma ideia, a competição pode ser de modo direto, comparada a um cenário de recursos reduzidos em que governos competem entre si, podendo ser até mesmo nações disputando investimentos de organismos internacionais (ELKINS e SIMMONS, 2005).

Essas reflexões acerca dos mecanismos de difusão de políticas indicam ainda que uma investigação de difusão pode levar em consideração diversos mecanismos para uma determinada política. Desse modo, os mecanismos poderiam ser relacionados. Por exemplo, quando um organismo multinacional pode tentar utilizar os mecanismos de socialização (emulação) e de aprendizagem, simultaneamente, a fim de modificar crenças e comportamentos (GRAHAM, SHIPAN e VOLDEN, 2008).

Além do mais, alguns governos adotam novas políticas públicas porque eles têm aprendido a partir da experiência de outros, enquanto outros governos possuem limitações para emular e outros são mais dispostos para um ambiente competitivo (MESEGUER e GILARDI, 2008).

Segundo os autores, alguns mecanismos podem ser mais apropriados nas fases iniciais da difusão de políticas, enquanto outros podem ser mais favoráveis nas etapas subsequentes. Finalmente, é importante ressaltar que a competição pode ser mais importante para os *early adopters*, à medida que a coerção pode ser um fator mais significativo para os *late adopters* (SHIPAN e VOLDEN, 2012).

2.4. Difusão compreendida como variável dependente ou independente

Uma característica importante da literatura de difusão é o tema de considerá-la como uma variável dependente (resultado) ou independente (processo). Para a tendência teórica que reconhece ser a difusão um resultado de ação coordenada, a difusão é independente de processos (POWELL e DIMAGGIO, 1991; KERR, 1983; DREZNER, 2001; HUNTINGTON, 1991). Para a vertente teórica que considera difusão como um processo e um possível resultado, a difusão é dependente (BENNETT, 1991; DOLOWITZ e MARSH, 2000; IKENBERRY, 1990; ROSS e HOMER, 1976).

Em graus distintos, o que aproxima as duas correntes é a interdependência entre as unidades que emulam as políticas. Desse modo, uma onda de difusão de políticas coordenadas por agências ou partidos políticos implicam em elevado grau de conexões entre países ou governos subnacionais. Em outro contexto, ondas de difusão não coordenadas referem-se a menor grau de conexão entre governos.

O estudo de Elkins e Simmons (2005) destaca-se ao apontar um resumo de como a literatura de difusão vem considerando essa percepção. Dolowitz e Marsh (2000) indicam que a difusão de políticas pode ser considerada de duas formas, pode ser considerada como variável explicativa de uma alteração política ou pode ser interpretada a partir de circunstâncias ou outras variáveis decorrentes dela - ou seja, como um resultado (DOLOWITZ e MARSH, 2000; MARSH e SHARMAN, 2010).

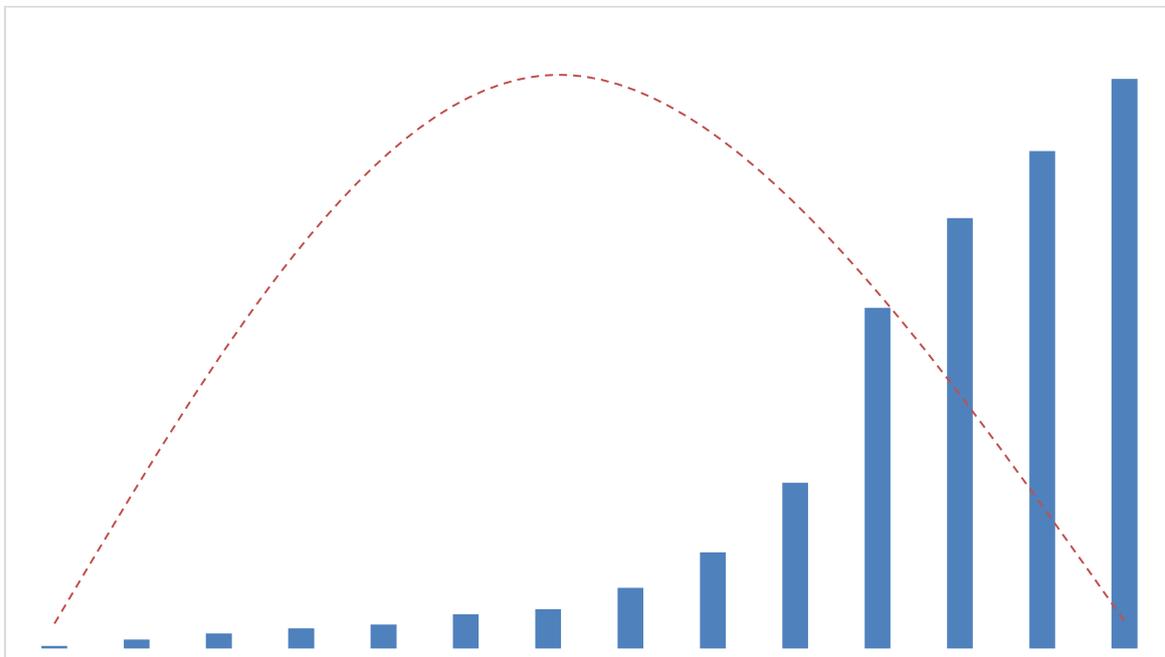
Para a presente investigação decidiu-se considerá-la como variável dependente. Nesse sentido, torna-se importante ressaltar as considerações feitas por Berry e Berry (2007) ao sinalizar que uma das questões teóricas mais importantes é a definição da difusão como variável dependente, utilizando-a como resultado do processo.

Os governos mais inovadores são aqueles que adotam determinada política pública antes dos demais, por isso assumem um papel importante na disseminação de políticas. Nesse entendimento, por exemplo, Rogers (2003) estabelece o perfil dos adotantes levando em consideração o momento da adoção, dividindo os estados em: a) inovadores, primeiras unidades a adotarem uma inovação, mesmo que isso implique em assumir grandes riscos – do total de adotantes, constituem 2,5%; b) “Early adopters”, corresponde a um grupo maior que costuma realizar algumas práticas de inovação de modo mais fino, com probabilidade ainda de riscos e que correspondem a 13,5% do total; c) “Early majority” – maior grupo de adotantes – ocorre no momento em que o processo de difusão atinge o seu ponto máximo, com riscos pequenos, atingindo 34%; d) “Late majority” são os que possuem mais resistência ao processo de inovação, que convertem-se em adoção depois que o processo está praticamente consolidado e representam também 34% do total; e) “Laggards”, são os últimos a adotarem uma inovação, acontece depois que ela já está extensamente difundida, correspondendo a 16% do total.

Acerca desse padrão de comportamento das unidades em análise é fundamental salientar como acontece a interação com a curva S de Gray (1973). A curva em “S” é cumulativa, sendo possível o eixo Y se referir à quantidade de adotantes. A distribuição entre inovadores a Laggards de Rogers (2003) engloba os percentuais mencionados anteriormente, sendo capaz até mesmo de se sobrepor à curva S, assumindo um formato de sino, conhecido como *Bell Shaped* (ROGERS, 2003).

Para facilitar a compreensão acerca de como é a curva S e a curva de distribuição de Rogers (Bell Shaped) unidas é apresentado o gráfico a seguir:

Gráfico 1. Exemplo de curva S e curva de distribuição (Bell Shaped)



Fonte: Gray (1973) e Rogers (2003).

Ainda sobre o debate acerca da difusão como variável dependente é também possível defini-la como o intervalo aferido pelo ano de adoção, ou ainda enumerar crescentemente os estados de acordo com o ano em que adotam uma inovação política (BERRY e BERRY, 2007).

Investigações recentes possuem tendência a adotarem os estados como unidades de pesquisa, contudo, a distinção está quando são situados o estado em um ano, utilizando-se como unidade de análise o período anterior em que o estado realizou a adoção de uma política. Portanto, esses estudos realizam uma análise da possibilidade de o estado adotar a política ao longo do tempo.

Essa investigação escolheu contemplar como variável dependente os municípios que adotaram a política de mobilidade urbana, em que a adoção ao longo do tempo foi controlada

através da metodologia de análise da história do evento, o que será mais bem aprofundado no capítulo que explica a metodologia adotada.

2.5. A interpretação por fatores internos e fatores externos

Além da discussão anterior sobre os mecanismos de difusão de políticas e de variáveis dependentes e independentes, a literatura especializada tem debatido o que se deve considerar como elementos explicativos do processo de difusão que são relacionados com os mecanismos discutidos. Berry e Berry (2007) produziram um modelo de difusão que une duas perspectivas, são elas: a de fatores externos e a de determinantes internos.

Os autores, ao discutirem os fatores externos, fazem uma recapitulação dos modelos de difusão com foco nas distinções dos mecanismos e seus canais de comunicação e de como ocorre o processo de interferência ao longo das unidades. Os modelos revisados pelos autores são sinalizados a seguir: interação regional, nacional de difusão, líderes e retardatários, de isomorfismo e de influência vertical.

O modelo regional de difusão leva em consideração que unidades são influenciadas por outras que estão geograficamente mais próximas. Inclusive, existem autores que compreendem que só ocorre difusão nos estados que dividem fronteiras (modelo de vizinhança). Sob outra perspectiva, pode-se levar em consideração também a probabilidade de as inovações serem disseminadas dentro de regiões em que os estados são pertencentes (modelos de regiões fixas).

O aprendizado e a competição são os pilares para a difusão de políticas públicas. Além disso, a predisposição a difusão dentro de uma determinada região pode ser compreendida como um procedimento em que unidades dispõem de mesmas condições econômicas e sociais, permitindo a realização de semelhanças de que as adoções provocarão resultados idênticos, em um cenário de competição entre unidades.

Essas competições demandam por respostas imediatas em razão das mudanças ocorridas em unidades vizinhas. A distinção entre os modelos de vizinhança e regiões fixas encontra-se ainda no caso dos canais de influência.

Com o modelo de regiões fixas assumindo que todas as unidades dentro de uma mesma região possuem os mesmos canais de influência e o modelo de vizinhança compreendendo que cada unidade possui um conjunto único de referência sobre as inovações. Independente das diferenças é mais plausível refletir na associação de ambas as probabilidades, definindo que o nível de influência dependa ainda da distância entre as duas unidades (BERRY e BERRY, 2007).

Já o modelo de interação nacional apropria-se da realidade de uma rede nacional de comunicação entre estados, considerando que servidores de estados realizem interação com servidores de outras unidades, sendo que a possibilidade de que um estado aplique um programa seria proporcional a quantidade de interações entre servidores. O raciocínio compreende um sistema social (com determinado tamanho) que existe comunicação e aprendizado entre os indivíduos envolvidos. É importante destacar que a reflexão sob o modelo de interação nacional tem sido alterada para ser feita uma análise sobre as diversas atuações de associações profissionais que estimulam interações de servidores de diferentes unidades, envolvendo mais alguns do que outros (BERRY e BERRY, 2007).

A diferença entre o modelo nacional e o modelo regional de difusão de políticas públicas está no fato de que enquanto o primeiro considera os estados interagindo entre si em uma base nacional, o modelo regional considera que os estados de uma nação são influenciados por outras unidades circunvizinhas. Ou seja, no modelo nacional a interação entre as unidades ocorre em todo território do país, enquanto no modelo regional acontece por região. Nessa perspectiva, a motivação de adotar a política sofre influência de uma onda nacional ou regional de difusão.

Os autores desenvolvem outros três modelos além destes apresentados. O modelo de líderes e retardatários atribui à realidade de unidades pioneiras e outras que adotam, em que se acredita que a liderança é um fator regional, em que estados se utilizam de orientações de uma ou mais unidades pioneiras dentro de uma determinada região geográfica. Entretanto, pode-se compreender também a probabilidade de que um estado líder realize adoção de um programa, aumentando a probabilidade de outras unidades adotarem, independentemente da localização geográfica.

Esse modelo pode ser defeituoso frente à dificuldade na identificação de estados que são pioneiros e estados que o acompanharão na adoção de uma política. Nesse modelo, a difusão de políticas é hierárquica, compreendendo que os estados mais desenvolvidos economicamente possuem tendência a liderar adoções de políticas inovadoras, possuindo a noção de hierarquia das unidades mais desenvolvidas para as menos desenvolvidas. Contudo, observa-se que ao assumir a noção de desenvolvimento econômico, pode-se tratar de um fator determinante interno, não havendo influência de um estado sobre o outro necessariamente (BERRY e BERRY, 2007).

O modelo de isomorfismo compreende que uma unidade é mais predisposta a utilizar como referência uma inovação de outros estados que sejam parecidos, contribuindo com as melhores informações acerca da natureza de uma política pública e as prováveis consequências de sua adoção. Esse cenário acaba tendo alguma vinculação com a noção geográfica de região, mas vale ressaltar que em outros momentos essas similaridades não possuem relação com a proximidade geográfica. É possível haver também uma questão de semelhança ideológica que causa influência na adoção de inovações. Neste cenário, a difusão de políticas públicas acontece por meio de canais de conexão cultural associada e histórica com disseminações baseadas em características econômicas e geopolíticas (BERRY e BERRY, 2007).

O modelo de influência vertical visualiza a emulação em estados como a forma de um processo horizontal, por exemplo, no caso de políticas nacionais. O governo nacional arcaria com um papel semelhante ao do estado pioneiro, do modelo de líderes e retardatários. A diferença está no fato de que as motivações para que um estado adote políticas de um governo nacional são outras além do aprendizado. Em algumas situações, pode-se existir a situação em que os governos nacionais determinam atividades aos estados. Em outros cenários podem existir incentivos do governo nacional para que os estados adotem uma determinada política pública (BERRY e BERRY, 2007).

O modelo de determinantes internos considera que os fatores responsáveis de uma unidade que fazem a adoção de um novo programa ou política estão diretamente ligadas as características políticas, econômicas e sociais do estado. Nessa perspectiva, esse modelo omite efeitos de difusão de uma unidade influenciar outra. Entretanto, a probabilidade é pequena de que um estado adote uma política pública e outros também, pois são totalmente independentes um do outro. Logo, esse modelo compreende que as características internas de uma determinada unidade são o que determinam se e quando uma adoção de política acontecerá (BERRY e BERRY, 2007).

A compreensão acerca dos fatores internos e externos aliado ainda a estratégia baseada na investigação da história do evento, o que possibilita uma aferição de probabilidade de uma unidade fazer adoção de uma determinada política, conforme apontado (BERRY e BERRY, 2007).

As características econômicas e sociais enumeradas pelos autores indicam que uma situação fiscal favorável leva a um impacto positivo na probabilidade de o estado fazer a adoção de uma nova política. E, também variáveis como PIB per capita e nível de urbanização influenciam a decisão sobre a adoção ou não de uma inovação em política pública (BERRY e BERRY, 2007).

Acerca das características políticas, observa-se que a capacidade governamental dos estados quando relacionadas ao perfil do legislativo local pode ser influenciada pela fragmentação partidária. Além de que, incentivos políticos, como, por exemplo, competição política que proporcionaria maior possibilidade de a difusão da política acontecer. Pois atores políticos competem por votos, realizando inovações, o que proporcionaria as unidades com elevada competição política adotarem inovações em programas sociais. Nos Estados Unidos, por exemplo, os motivos das inovações nos permitem explicar o quanto é comum a identificação de uma maior competição eleitoral favorecer a emulação de uma inovação de políticas públicas. Contudo, essa situação não seria a registrada no Brasil para os programas Saúde da Família e Bolsa Família (SUGIYAMA, 2007).

Coelho (2012) indica uma compreensão diferente e até mesmo apresenta críticas ao desenho da pesquisa de Sugiyama. A autora desenvolveu um desenho metodológico que impossibilita realizar um teste de efeito da competição política, pois, no mesmo modelo estatístico, examina a criação de programas locais e a adoção da política federal, sendo que os dois processos possuem incentivos diferentes, havendo interferência nos resultados (COELHO, 2012). Essa observação nos possibilita relacionar os resultados de Sugiyama e levar em consideração o fator competição política no Brasil.

Berry e Berry (2007) avaliam que nas análises de difusão de políticas que procuram compreender o comportamento político dos atores no processo de decisão, os determinantes empregados no estudo são baseados na competição política (já apresentado), ideologia e o papel das redes sociais. Sobre a ideologia, os autores compreendem que ela pode influenciar atores políticos na tomada de decisão, o que pode ser verificado no fato de que políticos com ideologias políticas diferentes divergem nas decisões de emulação (BERRY e BERRY, 2007).

A literatura de ciência política mostra que governos com perfil ideológico de esquerda possuem tendência a antecipar políticas de determinadas áreas, como, por exemplo, área social. Enquanto governos de centro-direita possuem tendência a apoiarem políticas mais liberais. Sobre essa questão, ocorreu na década de 1990 no Brasil uma redução significativa da distância entre as legendas conservadoras e outros partidos (MAINWARING, 2000).

A difusão da política dos orçamentos participativos no início dos anos 2000, no Brasil, por exemplo, indicam forte motivação ideológica no início do processo de difusão dessa política, especialmente, pela predominância de prefeituras governadas pelo Partido dos Trabalhadores (WAMPLER, 2008). Sugiyama (2008) também menciona o efeito da ideologia partidária de esquerda ao analisar a difusão de programas sociais no Brasil, indicando que compreensões e políticas de ideologia mais à esquerda são disseminadas por meio de redes sociais, o que provoca um processo de emulação de políticas. Em resumo, a disseminação dinâmica de uma política específica pode ser realizada por um partido político juntamente com alguma organização internacional ou organização não governamental, em determinado contexto em que líderes dos partidos trabalhem em comum com redes de políticas públicas que contém outras organizações que não sejam partidos políticos (WAMPLER, 2008).

Esse debate desdobra-se no papel das redes sociais que formulam a disseminação de políticas, sendo elas capazes de serem formais ou informais. Inicialmente, podem ser destacadas as redes formais a partir de associações que através de sistemas de comunicação particulares disseminam novas ideias, informações e sugestões de políticas ocasionando a difusão de novas políticas (WALKER, 1969). Destaca-se, também, que quando os atores envolvidos são associações profissionais, essa organização realiza ponderações no modelo de interação nacional descrito por Berry e Berry (2007).

Além do mais, as redes informais, independente da complexidade de mensuração de seus efeitos, também possui sua relevância ao produzirem aprendizado entre unidades vizinhas, colaborando para a difusão de políticas em âmbito regional (MOONEY, 2001). Em geral, análises aplicadas no Brasil sistematizam que as redes são vinculadas a ideia de socialização, permitindo agrupar indivíduos e estimulá-los a uma maior emulação em políticas públicas como vantagens de decisões na forma de atalho cognitivo (SUGIYAMA, 2007; COÊLHO, 2012).

Os resultados dessas pesquisas apresentadas nesta seção reforçam, portanto, a relevância na realização de testes estatísticos de teorias de difusão e a tendência de uma agenda de pesquisa que está em constante crescimento.

2.6. O papel dos atores políticos e de empreendedores de políticas

Wampler (2008) investiga o efeito da ideologia partidária e apresenta o papel das lideranças partidárias no processo de disseminação de políticas públicas. Ou seja, ressalta o papel de atores políticos. O autor analisa a adoção municipal do orçamento participativo, identificando significância estatística na variável ideologia. Já Sugiyama (2008) estudou a difusão do Programa Saúde da Família como unidade de análise os municípios acima de 100 mil habitantes, a hipótese da ideologia também foi confirmada. Contudo, os índices de competição política não se apresentaram consistentes.

Evans (2009) nos apresenta a sua compreensão sobre quais agentes estariam envolvidos nos processos de transferências de políticas públicas, são eles: acadêmicos e outros especialistas, burocratas, empreendedores políticos, grupos de pressão, instituições de conhecimento, instituições globais de financiamento, instituições supranacionais, organizações internacionais e políticos (EVANS, 2009).

Ao considerar atores colaborando em redes, pode-se dirigir a eles como empreendedores de políticas públicas, o que nos remete a um aspecto que também é fundamental para a literatura de difusão de políticas públicas. Empreendedores de políticas públicas são importantes porque compõem uma classe relevante de atores políticos (MINTROM, 1997a). Sua participação em atividades pode expressar um crescimento na viabilidade de consideração legislativa e adoção de inovações (MINTROM, 1997b).

Sob outra perspectiva, Wampler (2008) salienta de forma correta que empreendedores devem ser diferenciados de defensores em redes de políticas públicas (WAMPLER, 2008). A difusão de uma determinada política através de redes de políticas públicas possui tendência à geração de defensores de políticas e adotantes formais do que empreendedores políticos, tendo em consideração que para os primeiros os incentivos e eficácia de mobilização de recursos é diferente (WAMPLER, 2008).

Outra diferença sobre os atores nos processos de difusão de políticas públicas evidencia a presença de três níveis de atores (GRAHAM, SHIPAN; VOLDN, 2008). Segundo estes autores são considerados como (1) atores internos os burocratas nomeados, defensores de políticas, eleitorado, grupos de interesse e políticos eleitos; os (2) atores externos são aqueles de fora dos governos, a começar cujas políticas podem ser disseminadas; e os (3) intermediários, que são os que atuam em diversos governos, pois não possuem participação no governo que está realizando a adoção e nem do governo que já adotou determinada política, mas sim como a pessoa que atua como intermediária, sobressaindo-se a academia, os empreendedores de políticas públicas, as comunidades epistêmicas, meios de comunicação e organizações intergovernamentais.

Hass (1992) desenvolveu um estudo acerca das comunidades epistêmicas. Segundo o autor, essas comunidades são uma rede de profissionais com experiência e conhecimento

técnico respeitado e um posicionamento autoritário para um conhecimento de política pública dentro de uma determinada área de domínio (HASS, 1992).

Os profissionais envolvidos neste ambiente partilham um grupo de crenças e normas, que possuem um apoio de qualificação racional para a atividade social dos integrantes da comunidade. Esses especialistas compartilham crenças causais, que derivam de suas práticas de análises, carregando e colaborando para um agrupamento central de problemas em seu controle e que, desse modo, desempenhando um apoio de esclarecimento em diversas linguagens entre atividades em políticas públicas e benefícios almejados. Compartilham, também, princípios de legitimidade e indicam para um projeto geral de política pública.

Nessa perspectiva, o papel das comunidades epistêmicas está em apresentar conselhos, atuando de modo consolidado quando detém oferta de conselhos a administrações. Essa comunidade epistêmica atua em circunstâncias que geram o seu fortalecimento dentro da administração nacional, provocando a institucionalização de sua ação e sua visão dentro da política (HASS, 1992).

2.7. A relevância dos fatores estruturais

É importante o papel de agências e agentes e também as estruturas que promovem a sua atuação. A análise de Dolowitz e Marsh (1996) não contemplou o papel de agentes, o que foi fervorosamente objeto de críticas pela literatura de difusão. Além desta discussão, a importância da estrutura é considerada por Dolowitz e Marsh (2000) quando contemplam o papel das estruturas como fatores de constrangimento ou facilitação, considerando-as em características como burocracia, complexidade política, economia, estrutura, ideologia, mídia, proximidade cultural, políticas anteriores, regras favoráveis e tecnologia (DOLOWITZ e MARSH, 2000; MARSH e SHARMAN, 2010).

Nessa perspectiva, deve-se ter o entendimento de que essas estruturas concebem as circunstâncias em que os agentes atuam, constringendo-os ou facilitando a sua atividade. Destaca-se, inclusive, que os agentes podem atuar para alterar as estruturas, promovendo, desse modo, novos cenários para as suas ações (MARSH; SHARMAN, 2010).

A complexidade da política, quando é avaliada, expressa o significado de que a difusão depende da própria política em si, fazendo da democracia um laboratório. Determinadas políticas complexas disseminam mais lentamente, enquanto políticas harmônicas espalham com velocidade maior (SHIPAN e VOLDEN, 2012).

Berry e Berry (2007) argumentam que políticas impopulares, como, por exemplo, elevação de impostos teriam menor probabilidade de serem adotadas por outros governos. Diferente de políticas públicas que melhorem a vida dos indivíduos nas cidades e proporcionam mais qualidade de vida (BERRY e BERRY, 2007).

Dolowitz e Marsh (2000), em questão ao tema dos contextos do ambiente de difusão de políticas, indicam também que se uma difusão de política pública acontece sob um período de estabilidade econômica, política ou social, existe maior probabilidade de ocorrência de um modo coercitivo devido a predisposição de um contexto desfavorável a uma ausência de ação (DOLOWITZ e MARSH, 2000).

Evans (2009), ao argumentar acerca do processo de disseminação entre países, indica como fator estrutural as relações com entidades, como, por exemplo, organizações intergovernamentais que cuidam da promoção da cooperação internacional. Nesse cenário, esse relacionamento envolve diversos contextos econômicos, ideológicos, institucionais e tecnológicos com competência para limitar, mas não para determinar o comportamento dos atores estatais, o que causa uma dependência da ação de agentes internos e externos para a difusão de políticas públicas (EVANS, 2009).

Lee e Strang (2006) levam em consideração como fator estrutural a proximidade geográfica com uma capital. Os autores fazem uma crítica ao emprego de métodos exclusivamente quantitativos em estudos de difusão de políticas públicas e defendem a integração de métodos qualitativos e quantitativos nestas pesquisas.

Coelho (2009) avalia a aplicação desses fatores estruturais na literatura de difusão de políticas públicas no país ao investigar as relações intergovernamentais entre o governo federal e municípios, considerando a variável alinhamento político e a circunstância de se fazer parte ou não de região metropolitana como fatores estruturais.

A aplicação desta teoria no cenário brasileiro é de suma importância para a compreensão do papel das Unidades da Federação e da União na difusão de políticas públicas na esfera municipal. Diante deste exercício, destaca-se que o pertencimento de um determinado município a regiões metropolitanas ou não, será considerado como fatores estruturais para fins de análise nesta investigação.

Em síntese, é reconhecido que as relações intergovernamentais entre os diferentes âmbitos de governo e se um município está localizado em região metropolitana ou não proporcionam ambientes econômicos, tecnológicos, ideológicos e institucionais com capacidade para gerar constrangimentos ou facilidades na disseminação de políticas públicas em municípios (EVANS, 2009).

Finalmente, a literatura de difusão de políticas públicas e dentro da compreensão acerca das estruturas pode-se, também, incluir as instituições. Elas realizam um papel fundamental nos processos políticos, podendo ser compreendidas como padrões mais ou menos permanentes da vida política e social, podendo ser conhecidas como normas, regras e/ou procedimentos que compõem o procedimento e não podem ser alterados com facilidade ou de forma imediata (MAHONEY e THELEN, 2010).

2.8. Reflexões acerca da literatura de difusão

Para concluir esse capítulo do referencial teórico da presente investigação, recupere-se que as análises com o tema difusão de políticas públicas demonstram pouca unidade sobre os termos e mecanismos. Mesmo assim, estudiosos da área da ciência política têm se debruçado em desenvolver avaliações sobre os mais variados estudos realizados com o objetivo de estabelecer um padrão de mecanismos, termos e definições adequadas na agenda de estudos de difusão de políticas públicas.

É preciso considerar uma definição de difusão que não remeta somente a transferência de ideias e políticas, mas também que considere a importância do meio de transmissão. Para esta investigação optamos pela definição de Dolowitz e Marsh (2000), que considera o processo pelo qual políticas e práticas são utilizadas por uma jurisdição após esta ter conhecimento de políticas de outra jurisdição.

Dolowitz e Marsh (2000) consideram o conceito *policy transfer*, ou simplesmente difusão/transferência de políticas como o processo em que o conhecimento sobre políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em uma determinada conjuntura política é utilizada no desenvolvimento de políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias de outro ambiente político. Essa abordagem é crítica as investigações que apresentam difusão sem especificar como o processo ocorre e quais fatores a determinaram.

Ademais, nesta investigação consideram-se como mecanismos de difusão de políticas públicas a coerção, emulação, aprendizado e competição. Destaca-se que os tomadores de decisões nacionais em sistemas federais e as organizações internacionais podem fornecer um papel vertical na difusão de políticas a partir de diversos mecanismos, entre eles a coerção. Portanto, este estudo considera a coerção como auxílios, subsídios, condições, leis, penalidades ou utilização de força militar.

Maggetti e Gilardi (2015) apresentam a definição de coerção como o fato de uma determinada unidade que adota uma determinada política por pressão de unidades poderosas. Apesar da coerção provavelmente influenciar a adoção de políticas, a difusão provoca que nenhum ator político coordene a disseminação de uma política.

Gilardi (2015) apresenta a teoria de que entre todos os mecanismos considerados pela literatura, a emulação é o mais complicado de ser verificado, pois o seu conceito é ambíguo, já que o mecanismo compõe elementos representativos e essencialmente construídos, que são particularidades cruciais a compreensão do fenômeno.

Uma observação fundamental para a compreensão de emulação é que, ao se considerar uma política como uma inovação radical, a culpa da adoção reflete sobre os seus defensores, à medida que, quando a política é totalmente aceita, são os adversários do governo que devem esforçar-se para impedir sua aprovação. Outro ponto relevante nos estudos de difusão de políticas é a quantidade de adotantes anteriores, em que significa a existência de uma conexão com pressões normativas, evidenciando uma ligação com a emulação (MAGGETTI e GILARDI, 2015). Em resumo, a emulação é compreendida e definida para este estudo como as ações que não estão associadas aos resultados de uma determinada política pública, mas sim com as características simbólicas e socialmente construídas de políticas públicas que são cruciais.

O aprendizado acontece através da análise dos resultados e impactos das políticas públicas gerados em uma determinada unidade, sustentando assim o subsistema por meio de mudanças de crenças, convicções e recursos. O aprendizado é entendido como um mecanismo horizontal, caracterizando-se como ato voluntário. Alguns governos adotam novas políticas porque aprendem a partir da experiência de outros, enquanto governos possuem limitações para emular e outros são mais dispostos para um ambiente mais competitivo (MESEGUER e GILARDI, 2008).

Considerando a difusão de políticas, as contribuições de Walker (1969) apresentam que quanto maior for a competição política, maior será a propensão de partidos políticos proporem novas políticas públicas³. Nesse cenário, a intenção dos partidos seria o de buscar a diferenciação das demais legendas partidárias, procurando, assim, criar uma identificação particular perante o eleitorado. Com isso, compreende-se que países, estados e municípios com indicadores frequentes de renovação eleitoral durante os processos eleitorais possuem maior tendência para inovação de políticas públicas.

Desse modo, a competição política é definida pela literatura de difusão de políticas como o fator que modifica o comportamento dos atores. Dimensões como o papel das lideranças políticas locais e a competição política local tem merecido pouca atenção nos estudos de difusão. Ressalta-se que algumas análises investigaram à luz das teorias a conexão existente entre a oferta de políticas e o sistema político.

A competição política é um fator interno particular de cada unidade e que se modifica em cada ciclo eleitoral, o que provoca um comportamento político não constante do ponto de vista da decisão de criar e emular políticas públicas. Embora a competição política seja um fator interno de cada município, esta é definida nesta investigação para calcular se existe efeito dela referente a adesão à política de mobilidade.

A difusão de políticas públicas nesta pesquisa é considerada como o resultado (variável dependente), que deve ser desenvolvida por fatores externos, determinantes internos e fatores estruturais, que se combinam com a atuação de atores envolvidos no cenário político dos fenômenos em estudo.

³ A análise de Walker (1969) identificou algumas evidências do efeito da competição política na difusão das políticas estudadas por ele à época. O teste de correlação utilizado estimou a competição políticas de dois modos distintos: através da alternância no poder e margem de vitória calculada pelo percentual de votos do candidato derrotado da eleição. As duas situações foram consideradas como prováveis fatores geradores de mais incentivos de inovação. O autor levou em consideração que o resultado consistente com a literatura da época (anos 60 e 70) e enfatizou as questões organizacionais e de teoria da decisão defendidas por March e Simon (2010).

3. CARACTERIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE MOBILIDADE URBANA

A mobilidade urbana é um assunto central quando é discutido a temática da redução de emissões de gases de efeito estufa, uma vez que o transporte de cargas e passageiros representa o maior percentual de emissão de gases poluentes. O tema também é uma questão central no planejamento urbano e na definição de estratégias para a melhoria da qualidade de vida das populações, considerando que mais da metade da população mundial reside em áreas urbanas, com tendência de crescimento.

O país possui cidades com uma das maiores aglomerações urbanas do mundo. Nesses municípios o tema da mobilidade urbana é especialmente importante e utilizado para a elaboração e aplicação de políticas públicas. Nesse cenário aparecem diversas inovações e popularizou-se o conceito de cidades inteligentes, defendido tanto por empreendedores de políticas públicas quanto por gestores, em ambientes de debate em escala internacional.

Historicamente, o crescimento exponencial das cidades brasileiras durante o século 20, acelerado depois dos anos 50, foi acompanhado de uma crescente urbanização caracterizada pelo espalhamento urbano e orientado pela utilização do automóvel. A extensão urbana das cidades associada à falta de políticas públicas que compreendem todo o território resultou também na disparidade da distribuição de redes de infraestrutura, principalmente em bairros afastados da região central (ROLNIK, 2007).

Os grandes centros urbanos sofrem as consequências da utilização excessiva do transporte motorizado individual, principalmente, com o alto custo econômico, social e ambiental do trânsito, poluição, intervenções viárias e acidentes. Um dos desafios mais importantes para o planejamento e gestão da mobilidade urbana está relacionado com a grande extensão e a escala metropolitana das maiores cidades brasileiras.

Os desafios das grandes cidades, principalmente com o tamanho e pluralidade do território, especialmente em relação às regiões periféricas e às populações mais vulneráveis são imensas e impactam o acesso à mobilidade. Essas desigualdades territoriais estão ligadas às redes viárias de alta capacidade que não alcançam as regiões mais distantes do centro, impactando à população que reside nessas zonas adjacentes, caracterizada por possuir menores rendimentos e que, em sua maioria, utiliza o transporte coletivo todos os dias para ir trabalhar em áreas centrais que concentram maior parte das atividades econômicas. O resultado desse cenário é o aumento das distâncias percorridas e conseqüentemente do tempo de deslocamento.

Historicamente, a procura de uma regulamentação, em nível federal, sobre a mobilidade urbana existe desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. Desse modo, foi fundamentada como competência exclusiva da União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, enquanto o planejamento e aplicação da política urbana é de responsabilidade do município, que tem o dever de garantir as funções sociais da cidade e o desenvolvimento de seus cidadãos.

Dessa maneira, a quantidade de planos de mobilidade urbana elaborados pelos municípios que incorporam visões de futuro sobre mobilidade urbana, alinhado com tendências internacionais, que considera o planejamento direcionado para indivíduos e não para veículos. Ou seja, o incentivo de estímulos para os modos de mobilidade por modos não motorizados, como, por exemplo, bicicleta. Os planos de mobilidade também consideram que as cidades devem ser caminháveis e inclusivas, valorizando as interações sociais, as experiências de ruas e uso misto do solo. Em relação ao planejamento da mobilidade, com a instituição da Política Nacional de Mobilidade Urbana, aprovada pela Lei nº 12.587/2012, após 17 anos de discussão dentro e fora do Congresso Nacional mantém o foco no transporte urbano sustentável e no planejamento urbano integrado.

Em análise de alguns planos de mobilidade urbana, percebe-se que eles contêm avanços relacionados a uma visão ampla de inclusão a partir da inclusão social da população de baixa renda diante de valores altos de tarifas de transporte, além dos pedestres e ciclistas e também pessoas com mobilidade reduzida. Além de adotar sistemas de mobilidade que contribuem com a redução dos impactos ambientais. Desse modo, a mobilidade urbana é considerada como a facilidade de deslocamento das pessoas e bens na cidade.

O planejamento do desenvolvimento urbano foi regulamentado, em nível nacional, pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que estabeleceu normas de ordem pública e interesse social que passaram a regulamentar o uso da propriedade urbana e instituiu a obrigação da elaboração de um plano diretor urbano pelos municípios com mais de 20 mil habitantes. Contudo, o documento não concentrou ênfase na mobilidade.

Entre as diretrizes previstas nos planos de mobilidade, destaca-se alguns pontos imprescindíveis e comuns nos planos observados, são eles: prioridade do transporte público coletivo, uso de veículos não motorizados e compartilhados, melhoria do conforto, segurança. Ou seja, o desestímulo do uso do automóvel em áreas bem servidas por transporte público. Os planos de mobilidade focam na melhoria da infraestrutura e na requalificação do espaço público para o incentivo da mobilidade ativa nas cidades.

Em 2015, o Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015) definiu que os grandes centros urbanos e as regiões metropolitanas deveriam apresentar um Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) em um prazo de dois anos. Nessa escala metropolitana, é importante destacar que o transporte intermunicipal é compreendido como uma fun o pública de interesse comum, o que significa que seu planejamento não pode ser desenvolvido por um município de forma isolada, devido ao impacto que causa nos outros municípios integrantes da região metropolitana.

3.1. Elementos da mobilidade urbana

Nesse cenário de nascimento do Ministério das Cidades, constatou-se que o objetivo da concepção e efetivação de políticas apenas para o transporte coletivo não era suficiente para o enfrentamento dos desafios que se defrontavam com o desenvolvimento urbano (GOMIDE e GALINDO, 2013). Desenvolveu-se, desse modo, o conceito de mobilidade urbana para conseguir amenizar e resolver os problemas decorrentes desse novo desafio que atingia as cidades brasileiras. Esse novo conceito foi compreendido como as condições de deslocamento dos indivíduos e bens nos municípios, independente do meio de transporte utilizado.

A mobilidade urbana no país tornará sustentável somente quando proporcionar o acesso universal das pessoas à cidade, promovendo o crescimento socioeconômico, sem degradar o meio ambiente e utilizando a infraestrutura viária de forma adequada e eficiente. Esse foi o objetivo principal para a elaboração por parte do executivo federal do projeto de Lei nº 1.687/2007 que resultou na promulgação das diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012). Nesse sentido, é importante destacar que o alicerce jurídico para o início da elaboração do projeto de lei levou em consideração a compreensão de que a política de mobilidade urbana é um instrumento da política de desenvolvimento urbano ao qual refere-se o artigo 21, inciso XX, e artigo 182 da Constituição Federal de 1988 (GOMIDE e GALINDO, 2013).

A qualidade da mobilidade urbana no país está diretamente relacionada a articulação e união entre diferentes políticas, como, por exemplo, transporte, trânsito, circulação, acessibilidade, desenvolvimento urbano e uso do solo. Um dos objetivos da criação das diretrizes da política de mobilidade urbana é a redução das desigualdades da população em relação ao direito de ir e vir, garantido a todo cidadão o direito de acessar a cidade de forma justa e digna (SILVA, 2014).

Nos últimos anos, o país vivenciou também um crescimento significativo de sua taxa de motorização individual. O aumento do emprego e da renda média dos brasileiros que ocorreu nesse momento histórico, juntamente com os incentivos fiscais concedidos pelo governo federal à indústria automobilística que geraram um crescimento da quantidade de veículos privados e, conseqüentemente, um aumento nos congestionamentos nas grandes cidades brasileiras (GOMIDE e GALINDO, 2013) ⁴.

É importante destacar os avanços do transporte urbano registrados nos últimos anos em algumas cidades brasileiras, como, por exemplo, a implantação de faixas exclusivas de ônibus, a criação de consórcios intermunicipais com a finalidade de gestão integrada dos serviços, a coordenação dos serviços por áreas geográficas dentro dos municípios e criação do bilhete único (GOMIDE e GALINDO, 2013). Inquestionavelmente, os avanços indicados pelos autores promoveram a melhoria da qualidade do transporte e economia de recursos financeiros para a população usuária do transporte coletivo de passageiros das grandes regiões metropolitanas do país.

A evolução da mobilidade urbana na atualidade mostrou-se preocupante devido o descompasso entre a velocidade das iniciativas e os problemas nas grandes cidades, como, por exemplo, o aumento dos tempos de deslocamentos⁵, poluição do ar e acidentes de trânsito (GOMIDE e GALINDO, 2013). Esses fatores contribuíram para o desgaste das condições de vida urbana mesmo com o aumento da renda e do acesso ao veículo próprio por uma parcela maior da população brasileira, em comparação com anteriormente.

⁴ Gomide e Galindo (2013) apresentam dados do Denatran e do IBGE e observam o crescimento da frota de veículos entre os anos de 1998 a 2012 numa velocidade dez vezes maior que o aumento da população do país. Os dados mostram que a taxa de motorização mais que dobrou durante esse recorte temporal, ultrapassando para uma relação de 0,2 motos para cada 10 habitantes para 1 moto/habitante e de 1,2 carro/habitante para 2,6 carros/habitantes.

⁵ No caso do deslocamento de pessoas, estes podem ser realizados de forma motorizada, através de automóveis, motocicletas, metrô, ônibus, entre outros, ou por veículos não motorizados, como, por exemplo, caminhada ou uso de bicicleta. Para que o deslocamento através de bicicletas aconteça de forma adequada existe a necessidade de haver espaços adequados, como, por exemplo, ciclovias.

Gomide e Galindo (2013) destacam a ausência de planejamento, gestão e elaboração de projetos técnicos de boa qualidade por parte das várias cidades brasileiras. Essa falta de capacitação técnica, aliado a outras dificuldades encontradas nos municípios contribuem para a falta de solução desses problemas. Ainda de acordo com os autores, compete à União oferecer assistência aos municípios, principalmente, na constante capacitação de servidores municipais e também no apoio ao desenvolvimento das instituições ligadas à gestão da mobilidade urbana e planejamento local.

Algumas medidas foram adotadas por alguns municípios, como, por exemplo, na destinação de faixas exclusivas para circulação de ônibus urbanos, sendo esta medida bastante eficiente para a mobilidade urbana nos grandes centros urbanos. Concretizando, desse modo, as diretrizes da lei da mobilidade urbana em priorizar os modos de transporte público coletivo acima do transporte individual, promovendo a democratização no uso das vias públicas das cidades (GOMIDE e GALINDO, 2013).

Ainda é importante ressaltar, segundo os autores, que as bases para a mobilidade urbana sustentável nos municípios não se encontram somente no aumento da qualidade do transporte coletivo de passageiros, mas também na utilização racional dos veículos e no planejamento conjunto dos serviços de mobilidade urbana aliado ao uso e ocupação do solo urbano das cidades brasileiras.

3.2. Concepção sustentável da mobilidade urbana

As discussões acerca da procura da sustentabilidade para aplicação no planejamento dos sistemas de mobilidade urbana são extensas. É possível refletir a mobilidade urbana sustentável dentro do conceito mais amplo do desenvolvimento sustentável, que se refere à promoção do equilíbrio entre a realização das necessidades humanas aliado a proteção do meio ambiente (SILVA, 2014).

A satisfação das necessidades humanas provoca para o fato dos bens e serviços possuírem oferta disponível e compatível com as demandas da sociedade, e essa oferta deve apresentar estabilidade e regularidade no decorrer do tempo. De modo que o impacto no meio ambiente não comprometa a capacidade futura de satisfação das demandas das próximas gerações e da mesma maneira que é trabalhado o desenvolvimento sustentável nas três dimensões principais - econômica, social e ambiental -, o mesmo pode ser desenvolvido em relação aos sistemas de mobilidade urbana. Transportando essas perspectivas para o campo da mobilidade urbana é possível delimitar os requisitos básicos da mobilidade urbana sustentável, nos quais a proteção ambiental, a sustentabilidade econômica e a justiça social se tornam condicionantes importantes no processo de planejamento.

3.2.1. Sustentabilidade ambiental

Na perspectiva da sustentabilidade ambiental, existe a preocupação permanente em ampliar a presença do transporte público coletivo e também do transporte não motorizado na matriz modal de deslocamentos. Ressalta-se que veículos coletivos de transporte apresentam gastos de energia e menores emissões de poluentes. Dessa forma, municípios com maior percentual de viagens com transporte público, bicicletas e a pé concentram menores níveis de poluição atmosférica e sonora, além de serem mais práticas do que as cidades com alto grau de utilização de veículos motorizados privados.

A dimensão ambiental da mobilidade urbana sustentável está ligada à importância de considerar as características da efetividade, tão importantes quanto os atributos de eficiência e eficácia na gestão, operação e planejamento dos sistemas de transporte. Desse modo, é preciso procurar tecnologias menos poluentes e conciliáveis com a demanda esperada, além da adoção de veículos que gerem menos alterações possíveis em áreas de proteção, por exemplo, veículos com menor capacidade atuando em áreas de proteção histórica.

Consequentemente, a Política Nacional de Mobilidade Urbana busca maior sustentabilidade ambiental para os sistemas de mobilidade urbana através de dois caminhos: (1) crescimento da efetividade da rede, a partir do crescimento da participação nos modelos de transporte público coletivo e dos não motorizados na matriz de deslocamentos urbanos; (2) crescimento da efetividade dos veículos automotores, com a utilização de combustíveis mais limpos e a procura de maior eficiência das tecnologias. Em todos os contextos é preciso haver medidas de cunho econômico e regulatório para que os objetivos ambientais desenhados sejam atingidos (SILVA, 2014).

3.2.2. Sustentabilidade econômica

Os sistemas de mobilidade urbana, principalmente o de transporte público, devem ser apresentados nos planos de mobilidade urbana com equilíbrio econômico-financeiro, sob pena de os serviços degradarem-se ao longo do tempo e do espaço. Desse modo, o custeio dos serviços deve ser adequadamente e corretamente aplicado pelo poder público, com políticas claras e transparentes de financiamento e custeio⁶.

Persevera, no país, uma enorme desigualdade no modelo de financiamento da operação dos sistemas de transporte público urbano. Como no Brasil a operação é financiada e desenvolvida quase majoritariamente com a arrecadação tarifária⁷, as classes mais privilegiadas pouco colaboram com o custeio do transporte público, mesmo sendo indiretamente beneficiárias dos serviços prestados (GOMIDE, 2008).

⁶ O Brasil é um país que apresenta expressiva taxa de desigualdade social, econômica e de classes, que refletem o acesso ao conjunto de serviços associados à mobilidade que, por sua vez, afetam o acesso e utilização de outros serviços, como, por exemplo, escolas, hospitais, áreas de lazer, entre outros. Em geral, a dificuldade e acesso a prestação de serviços e bens está relacionada as elevadas tarifas de deslocamento, principalmente, o realizado através de transporte público, quando comparadas à renda da população usuária. Outro problema ligado ao transporte público é sua ausência ou ineficiência de prestação deste serviço em determinadas áreas urbanas, seja pela dificuldade de acesso ao local ou pela ausência de investimento no serviço.

⁷ Existem poucas ocorrências de subsídios no país. Os poucos casos existentes mostram pequena participação na receita total, com exceção de São Paulo, em que o financiamento representa aproximadamente 30% do custo do sistema de transporte público por ônibus no município.

Ademais, os sistemas devem possuir recursos externos ao setor para que existam condições de oferecer melhorias e melhor qualidade nos serviços de mobilidade constantemente, especialmente com investimentos permanentes para o melhor transporte público. Para esse fim o debate acerca das novas fontes de financiamento tornou-se importante não apenas para a redução do valor da tarifa praticado pelas empresas prestadoras de serviços, mas também para o atendimento aos desejos da sociedade quanto à melhoria do sistema de transporte (GOMIDE, 2008).

3.2.3. Justiça social

A justiça social nos sistemas de mobilidade urbana refere-se principalmente as concepções de acessibilidade universal do acesso à cidade pelas pessoas, principalmente, igualdade nos momentos de deslocamento e moderação tarifária. A acessibilidade universal permite que os serviços de transporte atendam a todos os cidadãos, ou seja, toda população possui o direito de utilizar os equipamentos de mobilidade das cidades.

Para que isso aconteça, o sistema de transporte público coletivo deve ser mensurado e planejado com amplitude, destacando os grupos minoritários que têm dificuldades de deslocamento e também a faixa da população mais carente. Outro motivo significativo do contexto social é a isonomia das condições de mobilidade dos indivíduos e também na utilização do espaço urbano. Os grandes centros urbanos do país são definidos pelo grande índice de desigualdade na ocupação do território (GOMIDE, 2003).

Em geral, as camadas da população com menor poder aquisitivo residem em periferias, longe das áreas mais dinâmicas economicamente e que mantém a maioria dos empregos, oportunidades e serviços urbanos. Além do mais, os investimentos em mobilidade urbana tradicionalmente beneficiam essas áreas mais ricas e os sistemas de transporte privado individual, margeando a grande maioria da população usuária de transporte público, deixando-os em condição frágil (GOMIDE, 2003).

Existe também grande desigualdade no uso do espaço urbano. O transporte público, mesmo levando mais indivíduos que o transporte privado, restringe-se ao menor espaço do sistema viário urbano. A maior parte das vias é utilizada por veículos privados, que prejudicam o desempenho do transporte público coletivo. Entre os principais reflexos provocados neste cenário, cabe destacar os maiores tempos de deslocamento e menores índices de mobilidade urbana (GOMIDE, 2003).

As políticas públicas que versam a igualdade devem possuir maior equilíbrio das circunstâncias de mobilidade das classes menos favorecidas em relação as mais altas, ou, em outra proporção, dos usuários de transporte público em relação aos usuários de transporte privado. Desse modo, é importante e preciso que haja o ordenamento do espaço viário urbano, com equiparação à quantidade de indivíduos transportados, além de políticas públicas de redução de custos do transporte público e contrapartidas ao que é provocado pelo transporte privado e individual (GOMIDE, 2003).

3.3. Histórico da mobilidade urbana no país

O país passou, na segunda metade do século XX, por um processo de urbanização crescente e rápido, que se estabeleceu, de um lado, na mecanização da atividade agrícola, liberando uma grande quantidade de pessoas do campo e, por outro lado, na industrialização, que proporcionou um significativo crescimento populacional no meio urbano. Esse fenômeno levou o país, em somente trinta anos, de 1940 a 1970, de um contexto agrário-exportador para outro urbano-industrial (GOMIDE e GALINDO, 2013).

Sob outra perspectiva, a urbanização brasileira apresentou também características concentradoras, considerando que as fábricas de bens de consumo duráveis se localizavam, predominantemente, na região sudeste do país, fator de atração para indivíduos em busca de melhores oportunidades de vida. A construção da nova capital federal no centro-oeste,

Brasília também caracterizou outro centro de atenção para grupos migratórios desse período. Essa movimentação pode ser conferida nos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), através das informações disponibilizadas do Censo de 2010, em que aproximadamente 160 milhões de pessoas, ou seja, 85% da população brasileira residem em cidades. Em 2015, ainda de acordo com dados do IBGE, do total de 204 milhões de brasileiros, mais de 50% de pessoas residiam nas 71 regiões metropolitanas.

Simultaneamente, o poder público apresentava um modelo de planejamento urbano inapropriado, o qual, na prática, incentivava o transporte motorizado individual em desvantagem do transporte coletivo e do não motorizado. Tradicionalmente, a indústria automotiva sempre ocupou posição de destaque na política industrial brasileira, através de benefícios de crédito, autorização de incentivos fiscais e proteção aduaneira.

Outro motivo de repercussão nas circunstâncias de mobilidade urbana é resultado de opções primárias, no contexto das políticas governamentais para o setor de transporte público coletivo, pelo modal rodoviário. Desde o estabelecimento da indústria automotiva no país, o entendimento de modernidade ligado ao veículo sobre pneus gerou condições favoráveis ao predomínio do transporte rodoviário no país, ocasionando ao desmantelamento do transporte de passageiros sobre trilhos realizados por meio de bondes elétricos nas maiores cidades brasileiras, entre 1930 e 1960 (GOMIDE e GALINDO, 2013).

Com função suplementar, o transporte ferroviário urbano não oferecia opções eficazes e rápidas aos ônibus, ao mesmo tempo em que o planejamento de mobilidade sobre trilhos subterrâneos, com sua implantação iniciada na década de 1970, até hoje está pouco desenvolvido na maior parte das grandes cidades brasileiras. O transporte fluvial, por meio dos rios, embora bastante significativo na região Norte, devido as extensas bacias hidrográficas presentes, mostrou-se sem expressão no restante do país, resumindo-se a pequenas travessias marítimas interurbanas (GOMIDE e GALINDO, 2013).

Sob outra perspectiva, a inexistência assídua de diretrizes, políticas públicas e planejamento de mobilidade urbana, entre outras características, proporcionaram que o automóvel e, mais recentemente, a motocicleta, como veículos individuais motorizados, sobressaíssem o transporte público coletivo, que, por carência na regulação e, principalmente, na fiscalização, tem sido definido pela baixa qualidade. Veículos antigos, sem a devida manutenção e na maioria das vezes lotados, além de horários instáveis e tarifas elevadas, causaram o desenvolvimento, em meados dos anos 1990, do transporte pirata em carros, motos e vans irregulares, contribuindo ainda mais para os congestionamentos das vias públicas e o cenário da imobilidade das grandes cidades brasileiras.

O poder público, ao longo de todo esse desenvolvimento, não teve capacidade de promover a infraestrutura necessária na escala da demanda sempre crescente⁸. Efetivamente, a deficiência histórica de investimentos e de gestão levou a deterioração das condições de mobilidade urbana nas cidades brasileiras, marcada pelo crescimento dos congestionamentos, dos tempos de deslocamento e da poluição do ar e sonora, e da qualidade de vida urbana (GOMIDE e GALINDO, 2013).

A PNAD, pesquisa realizada anualmente pelo IBGE, apresenta que os problemas ligados a mobilidade urbana têm crescido no decorrer dos anos. Ao fazer uma avaliação dos indicadores, como, por exemplo, o tempo de deslocamento utilizado entre o domicílio e o trabalho, a pesquisa mostra que mesmo havendo investimento nessas áreas nas últimas décadas, o tempo gasto pela população brasileira nos grandes centros urbanos durante o deslocamento de sua casa até o local de trabalho aumentou. O aumento no tempo de deslocamento foi identificado em localidades que não costumam receber investimentos públicos na área da mobilidade urbana (KNEIB, 2012).

⁸ A Constituição Federal de 1988 determina, em seu artigo 21, que a União institua “diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”.

3.4. A mobilidade urbana na agenda governamental

O tema da mobilidade urbana notabilizou-se na agenda governamental de maneira importante ao longo dos últimos anos, principalmente após a aprovação e publicação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e a criação do Ministério das Cidades em 2003. Somente após mais de uma década da promulgação da Constituição Federal de 1988 que a política urbana foi tratada, essa inovação foi trazida em um capítulo do Estatuto da Cidade, em seus artigos 182 e 183. Esse documento foi importante, principalmente para a escolha de mecanismos de crescimento urbano e na obrigatoriedade de desenvolvimento de planos diretores para cidades com mais de vinte mil habitantes. Essa legislação, todavia, considerou de forma secundária a mobilidade urbana (GOMIDE e GALINDO, 2013).

Nessa conjuntura organizacional e no cenário político construído após a vitória de Luís Inácio Lula da Silva nas eleições presidenciais foi formado o Ministério das Cidades em 2003, resultado da reconhecida conexão de movimentos pela reforma urbana em conjunto com os movimentos comunitários e sindicais urbanos.

O Ministério das Cidades foi organizado em quatro secretarias nacionais com temas relacionados aos mais importantes setores do desenvolvimento urbano: habitação, programas urbanos, saneamento e transportes urbanos. Foi transmitido ao MCidades o Departamento Nacional de Trânsito (Denatran), que era vinculado ao Ministério da Justiça, do mesmo modo como a Companhia Brasileira de Trens Urbanos e a Trensurb, que eram ligadas ao Ministério dos Transportes. A gênese do ministério representou um novo cenário institucional para o tema dos transportes urbanos. Nessa perspectiva, nasceu a Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana (Semob) que surgiu dentro de um novo ambiente de centralização das demandas do setor de mobilidade urbana, sendo responsável pelo conjunto organizado dos serviços de transporte e infraestrutura que garantem os deslocamentos de pessoas e cargas (GOMIDE e GALINDO, 2013).

No início da última década os recursos federais destinados para iniciativas voltadas para a mobilidade urbana foram limitados, eram utilizados para financiamento das obras de infraestrutura apenas os recursos oriundos de financiamento do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) ou do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Destaca-se que até esse período somente a infraestrutura ferroviária da Companhia Brasileira de Trens Urbanos e da Trensurb receberam recursos de fundo perdido provenientes do Orçamento Geral da União (GOMIDE e GALINDO, 2013).

Contudo, foi somente no ano de 2010, depois da escolha do Brasil como sede da Copa do Mundo de futebol em 2014, que os investimentos do governo federal na infraestrutura de transporte coletivo urbano retornaram na agenda governamental no país com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) nas doze cidades sedes do evento esportivo (GOMIDE e GALINDO, 2013).

Após a realização desses investimentos pelo setor público, foi lançado o PAC Mobilidade Urbana para as grandes cidades no ano de 2011 e para as médias cidades no ano seguinte. Ou seja, a existência de uma diretriz federal para a mobilidade foi importante para o ciclo de investimentos em mobilidade urbana vivida no país.

O cenário de degradação das circunstâncias de vida urbana nos grandes municípios brasileiros e o aumento do preço das tarifas do transporte público formou um ambiente propício para o surgimento de manifestações populares no país em meados do ano de 2013. É importante ressaltar que essas manifestações provocaram a revogação do reajuste das tarifas de transporte coletivo em diversos municípios brasileiros e as primeiras manifestações contrárias ao reajuste das tarifas de transporte urbano municipal ocorreram ainda no ano de 2012, na cidade do Rio de Janeiro (GOMIDE e GALINDO, 2013).

Os protestos realizados à época geraram grande repercussão na mídia nacional e internacional. Em resposta as manifestações populares ocorridas em várias cidades no mês de junho de 2013, a então presidente da república Dilma Rousseff comunicou em cadeia nacional de rádio e televisão, entre outras providências a serem tomadas, a elaboração da Política Nacional de Mobilidade Urbana.

Na sequência daquele momento, o governo federal convocou os governadores e prefeitos dos maiores municípios do país para celebração de um pacto em prol da melhoria da qualidade dos serviços de transporte públicos. Esse pacto compreendeu três eixos referentes à mobilidade urbana: a melhoria na qualidade dos serviços públicos de transporte coletivo, maior participação e controle social dos serviços oferecidos à população e a redução das tarifas para os usuários.

No Congresso Nacional, diversos projetos que examinavam esse conteúdo à época aumentaram a velocidade de sua tramitação, como, por exemplo, os que instituíam gratuidade de tarifas para uma categoria específica de usuários, isenção tributária e o transporte como direito social (GOMIDE e GALINDO, 2013).

Somados os recursos a serem investidos em mobilidade urbana, até o ano de 2013, o governo federal investiu na mobilidade urbana mais de R\$ 90 bilhões oriundos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para as obras de transporte coletivo.

Os investimentos do PAC realizados para a melhoria da infraestrutura de mobilidade nas grandes e médias cidades na última década trouxeram uma melhoria na qualidade de vida e mobilidade urbana, mas não foram suficientes⁹.

⁹ Gomide e Galindo (2013) disponibilizam em seu texto dados apresentados pela ministra do Planejamento Miriam Belchior no Comitê de Articulação Federativa de 12 de setembro de 2013, em que os recursos na ordem de mais de R\$ 90 bilhões de investimentos em transporte coletivo estavam definidos em 207 empreendimentos em 102 municípios, sendo R\$ 5,8 bilhões via PAC 1 (2007), R\$ 7,9 bilhões via PAC Copa (2010), R\$ 50,7 bilhões via PAC 2 (2011) – PAC Grandes Cidades (42,1 bilhões) e Médias Cidades (R\$ 8,6 bilhões) – e R\$ 30,6 bilhões via BNDES e Pró-Transporte.

Segundo Gomide e Galindo (2013) indicam que apenas o tema do transporte coletivo foi incluído como uma das diretrizes do direito à cidade e como obrigação dos municípios foi sinalizada somente como ação necessária a elaboração de um plano de transporte urbano integrado para os municípios com população superior a quinhentos mil habitantes¹⁰.

Nesse contexto, o tema da mobilidade urbana figurou na agenda decisória dos governos a partir das manifestações das ruas ocorridas contra as condições de mobilidade urbana nas grandes cidades brasileiras, o país passou por um dos maiores ciclos de investimento em mobilidade urbana da história. É importante enfatizar que a destinação dos recursos fosse orientada por diretrizes rígidas que priorizassem outros modos de deslocamento que não unicamente o carro, refletindo, no âmbito local, num planejamento que desenhasse um perfil inovador da mobilidade urbana para os municípios.

Esse ciclo de investimentos em mobilidade urbana vivido no país era algo inédito no histórico de alocação de recursos federais em mobilidade, que até então não era constante e nenhum pouco bem distribuído. Vale ressaltar que entre os anos de 2006 e 2010 apenas 4% dos municípios brasileiros receberam recursos federais para o setor.

A busca pela sustentabilidade da mobilidade urbana e a execução de políticas públicas é uma função dos municípios brasileiros, que exercem o papel principal entre os entes federativos na procura pela qualidade de vida urbana da população em seus territórios. Nesse sentido, concerne aos prefeitos municipais, juntamente com a sociedade civil organizada, tomar as decisões e planejar a cidade para as tendências futuras de mobilidade, direcionando os investimentos em infraestrutura urbana e orientando a regulamentação da circulação de veículos na cidade (GOMIDE e GALINDO, 2013).

¹⁰ O artigo 182 da Constituição Federal, por sua vez, prevê que a política de desenvolvimento urbano executada pelo poder executivo municipal deve seguir as diretrizes estabelecidas pela legislação federal, para o cumprimento do ordenamento do “pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantia de bem-estar de seus habitantes”.

O planejamento urbano a partir da adoção de planos de mobilidade urbana garante a viabilidade técnica e econômico-financeira para a prestação de serviços de qualidade nos municípios com a estipulação de metas e expansão da mobilidade urbana. Diante disso, optou-se, nesta investigação, por analisar a difusão dos planos de mobilidade urbana desenvolvidos por parte dos municípios brasileiros, considerando-os como ferramenta de planejamento que, pelos motivos já apresentados, torna-se fundamental para o desenvolvimento urbano sustentável.

Neste contexto, torna-se importante acentuar que nas últimas décadas o país conquistou um novo ambiente institucional favorável para o desenvolvimento de políticas urbanas, como, por exemplo, a Conferência Nacional das Cidades, o Estatuto das Cidades, o Ministério das Cidades, a Lei da Mobilidade Urbana, entre outras.

Depois de apresentado nesta seção a importância dos aspectos inovadores desta investigação e a maneira como o tema da mobilidade urbana no país adquiriu evidência e passou a compor a agenda governamental do país na última década. A seção seguinte apresenta a mobilidade urbana em nível federal e municipal após a regulamentação da Lei Federal nº 12.587 em 2012 que estabeleceu regras e garantias e trouxe as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.

3.5. Mobilidade urbana em âmbito federal e municipal

A mobilidade urbana apresenta-se como um desafio para União, Estados, Distrito Federal e Municípios, que precisam intervir nesse campo interdisciplinar de políticas públicas de modo coordenado e cooperativo. Essa distribuição de obrigações possui sua base na própria Constituição Federal de 1988, que concede à União a função de estabelecer diretrizes gerais que nortearão a atuação pública nesse campo.

Ao oferecer para a conduta legal tais diretrizes gerais, a União destinou para si o papel principal da Política Nacional de Mobilidade Urbana, como pode-se compreender do art. 16 da Lei nº 12.587/2012 (Lei da Mobilidade Urbana), no qual estão relacionadas como suas atribuições:

- Prestar assistência técnica e financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios;
- Contribuir para a capacitação continuada de pessoas e para o desenvolvimento das instituições vinculadas à Política Nacional de Mobilidade Urbana;
- Organizar e disponibilizar informações sobre o Sistema Nacional de Mobilidade Urbana e a qualidade e produtividade dos serviços de transporte público coletivo;
- Fomentar a implantação de projetos de transporte público coletivo de grande e média capacidade nas aglomerações urbanas e nas regiões metropolitanas;
- Fomentar o desenvolvimento tecnológico e científico no campo da Política Nacional de Mobilidade Urbana;
- Apoiar e estimular ações coordenadas e integradas entre Municípios e Estados em áreas urbanas, aglomerações urbanas e regiões metropolitanas destinadas a políticas comuns de mobilidade urbana.

No entanto, o Tribunal de Contas da União, em auditoria concluída em 2014, objetivando considerar a governança da política pública de mobilidade urbana no que se refere à coordenação e à coerência, entre outras características, considerou que “o esforço cooperativo entre as esferas de governo é insuficiente para a adequada implementação dessa política” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2015). O TCU mostrou problemas relacionados ao alinhamento entre as estratégias e as operações dos entes federados na política de mobilidade urbana e a articulação para a elaboração dos projetos e planos de mobilidade urbana, além da ausência de coordenação na gestão da política local de mobilidade urbana, principalmente nas regiões metropolitanas.

Levando em consideração as alterações regulares na estrutura institucional do governo federal, com a criação, substituição e extinção de órgãos ligados ao desenvolvimento urbano, percebe-se que a União tem se isentado de determinar os mecanismos efetivos de coordenação, cooperação, comunicação e cooperação.

Os municípios, no que lhes concerne, são convidados a assumirem compromissos quanto ao planejamento, à execução e à avaliação da política de mobilidade urbana, bem como também à regulamentação e operação, diretamente ou por meio de concessão, dos serviços de transporte urbano¹¹. Destaca-se que, da totalidade de municípios brasileiros, aproximadamente 30% deles possuem mais de 20 mil habitantes e, portanto, são obrigados legalmente a elaborarem o plano diretor (de acordo com o Estatuto da Cidade) e o plano de mobilidade urbana (em conformidade com a Lei de Mobilidade Urbana). Ademais, inúmeros outros abrangem nos demais critérios previstos pelo Estatuto da Cidade para exigibilidade do plano diretor, contemplando um total de aproximadamente três mil municípios legalmente obrigados a pensarem a sua política de mobilidade urbana.

Esses municípios demonstram realidades características, em termos de estrutura econômica e social, e nem sempre detendo circunstâncias de custeio das despesas e investimentos na área de mobilidade urbana. Principalmente no caso de cidades pertencentes a regiões metropolitanas, em que o uso de solo, transporte e o sistema viário são assuntos de evidente interesse comum, é importante a organização de ferramentas de planejamento integrado, tanto no que diz respeito à gestão do território urbano como relacionados à mobilidade urbana.

¹¹A Lei nº 12.587/2012 defini e classifica os modos e os serviços de transporte, além de exemplificar infraestruturas de mobilidade urbana que compõem o Sistema Nacional de Mobilidade Urbana. O artigo 3º da Lei Federal dispõe e defini sobre os modos de transporte urbano, os serviços de transportes e os tipos de infraestrutura. Além de classificar os modos de transporte como motorizados e não motorizados. A lei define ainda que quanto aos objetos transportados, podem ser classificados como passageiros (pessoas) ou cargas, e segundo sua natureza, os serviços podem ser públicos ou privados. São consideradas infraestrutura de mobilidade urbana: as vias e logradouros, ciclovias, hidrovias, estacionamentos e outros locais.

Nesse cenário, ressalta-se a edição da Lei nº 13.089 de 2015, conhecida como Estatuto da Metrópole, que vem em complementação a legislação urbanística federal no que diz respeito à organização de regiões metropolitanas e conglomerados urbanos. Embora essa legislação não traga condições específicas sobre a mobilidade urbana, essa normativa teve repercussões nesta área, ao introduzir, entre outros temas, o conceito de governança interfederativa, compreendido como a distribuição de comprometerimentos e atividades entre os entes da federação em questões de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum.

Em relação ao planejamento, o Estatuto da Metrópole exige a elaboração do plano de desenvolvimento urbano integrado, documento que determina, com base no processo continuado de planejamento, as orientações para o planejamento urbano da região metropolitana ou da aglomeração urbana.

Desse modo, o assunto região metropolitana movimenta os processos decisórios em diversas políticas públicas dos governos municipais para um nível em que estados e municípios precisamente deve caminhar juntos. Nesse cenário, surge a esfera estadual do poder público, que possui um pouco mais de atuação no que diz respeito à mobilidade urbana e da qual a experiência como impulsionadora de políticas públicas nessa temática deve ser preservada.

A versão original da legislação federal de mobilidade urbana determinava que todas as cidades com população acima de 20 mil habitantes deveriam ter concluído seus planos de mobilidade até abril de 2015, mas poucas cidades cumpriram a obrigação e, através de Medida Provisória, o prazo foi prorrogado para abril de 2019. As prefeituras que não haviam elaborado seus planos logo após a publicação da legislação puderam fazê-lo até abril de 2019. Os municípios que descumprirem a regra ficarão impedidos de receber recursos orçamentários federais destinados ao setor.

4. METODOLOGIA DE PESQUISA

O objetivo deste capítulo consiste, primeiramente, em apresentar o problema de pesquisa deste estudo, os objetivos propostos e as hipóteses a serem analisadas nesta investigação. Na sessão seguinte será abordada a importância de utilização da metodologia *Event History Analysis* em estudos com o tema de difusão de políticas públicas. Por fim, serão apresentados os dados da amostra da pesquisa e a operacionalização das variáveis que serão estudadas ao longo de toda investigação.

4.1. Problema de pesquisa

Com base nas características apresentadas na introdução desta investigação é compreendido que, apesar da literatura de federalismo indicar as dificuldades presentes em grande parte dos municípios na adoção de políticas públicas, houveram vários avanços na área de mobilidade urbana no país. No período anterior ao estabelecimento de planos municipais de mobilidade urbana na legislação federal como condicionante ao acesso a recursos federais, as cidades de Fortaleza (CE) e Campo Bonito (PR) implantaram seus planos municipais de mobilidade urbana, respectivamente, em 2002 e 2006. Portanto, esses dois municípios são referências no tema.

Adiciona-se a essa observação que, mesmo após a publicação de regras na legislação federal para incentivar a adoção de planos municipais de mobilidade urbana a partir do ano de 2012, aproximadamente 75% dos municípios, que deveriam elaborar os seus planos municipais de mobilidade urbana, não adotaram os planos até o prazo inicialmente previsto pela legislação federal (julho de 2015) e também nas duas prorrogações de prazos (abril de 2018 e 2019), não se tratando, desse modo, de um processo de descentralização em que os municípios elaboraram automaticamente planos de acordo com as diretrizes da política de mobilidade urbana apresentada pelo governo federal.

Esta investigação utiliza o método *Event History Analysis* para alcançar o seu objetivo e responder o problema de pesquisa proposto. Foram coletados e sistematizados dados de natureza quantitativa em banco de dados oficiais do governo e consulta a prefeituras municipais de todo o país. Foi desenvolvido um modelo estatístico para estimar a probabilidade de um município adotar a política de mobilidade urbana. Ao estabelecer como problema de pesquisa as questões referentes a difusão da Política Nacional de Mobilidade Urbana, torna-se fundamental definir na estratégia metodológica a compreensão dos fatos que determinaram a origem e o desenvolvimento da política pública.

Com isso, torna-se importante investigar os condicionantes da tomada de decisão dos atores políticos municipais, levando-se em consideração ainda que municípios de todas as regiões do país, com população superior a vinte mil habitantes e situadas sob os mais diversos contextos adotaram planos de mobilidade urbana, de acordo com a legislação nacional, no decorrer dos últimos anos.

Sendo assim, esta tese possui as seguintes questões centrais a serem investigadas: quais fatores condicionaram a difusão de planos municipais de mobilidade urbana pelos municípios brasileiros entre 2012 e 2018? Quais as diferenciações que podem ser estabelecidas entre a difusão de políticas urbanas e políticas sociais no país?

4.2. Objetivos da pesquisa

O objetivo principal dessa investigação é entender quais são os condicionantes que estimularam a adoção de planos municipais de mobilidade urbana, estabelecendo uma comparação com os municípios que adotaram a agenda e outros que não o elaboraram no período de 2012 a 2018. Constitui-se também, como, objetivo primário deste estudo, realizar uma análise comparativa da política de mobilidade urbana com os trabalhos que versam difusão de políticas sociais.

Investigar e discutir o tema da mobilidade urbana nos municípios brasileiros com essa finalidade favorece e torna-se conveniente para a procura de objetivos secundários, mas não menos importantes. Desse modo, ressalta-se que esta tese tem como objetivos secundários: a) colaborar com a literatura de difusão de políticas públicas, investigando um assunto ainda pouco estudado pela literatura no país; b) colaborar com uma investigação que utilize uma metodologia de análise da história do evento, oferecendo uma contribuição para os trabalhos de difusão de políticas públicas no país; c) produzir conhecimentos sobre essa metodologia para possibilitar que pesquisas futuras construam análises mais profundas acerca de sua aplicabilidade e limitações; d) produzir conhecimentos acerca do processo de difusão de planos municipais de mobilidade urbana que possibilitem investigar outras áreas de políticas que têm sua regulamentação a partir do planejamento; e e) produzir conhecimentos sobre a mobilidade urbana, difusão de políticas públicas e metodologia *Event History Analysis* que direcionem caminhos para outras pesquisas.

4.3. Hipóteses da pesquisa

Como já especificado nas seções anteriores, o tema mobilidade urbana é bastante complexo e não existem outros estudos desse tema utilizando como referencial a literatura de difusão de políticas públicas. Desse modo, esta investigação se constitui como uma iniciativa pioneira na área da mobilidade urbana no contexto que uma pesquisa de doutorado possibilita para um assunto tão complexo.

Nesse sentido, essa tese apresenta em sua totalidade nove hipóteses a serem testadas ao longo do estudo do processo de difusão da política nacional de mobilidade urbana, dado o caráter analítico que essa investigação se encontra inserida. Após serem indicadas as hipóteses de pesquisa no quadro abaixo, na sequência, são apresentados os aportes teóricos a serem utilizados no teste de cada hipótese.

Quadro 01 - Hipóteses de pesquisa

Nº	Hipóteses	Objetivos
1	Prefeituras que se localizam na região sudeste do país tem maior tendência a adorarem planos de mobilidade	Análise do nível de desenvolvimento econômico com a finalidade de testar um fator interno.
2	Prefeituras que elaboraram os seus planos diretores antes possuem maior tendência em elaborar seus planos municipais de mobilidade urbana	Análise da função e comportamento das instituições políticas (regras de acesso à mobilidade urbano nos planos diretores), examinando um fator estrutural.
3	Municípios com competição política alta possuem maior tendência a elaborar planos de mobilidade	Análise do incentivo eleitoral com a finalidade de testar o fator interno da competição política.
4	Municípios que são administrados por prefeitos reeleitos possuem maior tendência na elaboração de planos municipais de mobilidade urbana	Análise da característica eleitoral do município com objetivo de testar a reeleição do prefeito municipal como um fator interno.
5	Municípios que são administrados por prefeitos pertencentes ao partido do presidente possuem tendência a elaborar planos de mobilidade	Análise da implicação do alinhamento partidário federal sobre a decisão do prefeito, tendo em vista examinar um fator interno.
6	Municípios que pertencem a regiões metropolitanas possuem tendência mais alta a elaborar seus planos de mobilidade urbana	Análise da influência da variável região metropolitana na adoção de planos de mobilidade urbana com objetivo de testar um fator externo.
7	Municípios com maior taxa de urbanização média possuem maior tendência a elaborar seus planos de mobilidade urbana	Análise do grau de desenvolvimento da taxa de urbanização do município com o objetivo de testar a variável urbanização como um fator interno.
8	Municípios que desenvolveram planos municipais de transporte anteriormente possuem maior tendência a elaboração de planos municipais de mobilidade.	Análise da função e comportamento das instituições políticas (regras de transporte do município), examinando um fator estrutural.
9	Municípios que possuem transporte coletivo intramunicipal possuem maior tendência a elaboração de planos de mobilidade urbana	Análise do papel das instituições (regras de transporte coletivo intramunicipal), testando um fator estrutural ligado ao setor de mobilidade urbana.

Algumas hipóteses selecionadas são tradicionalmente testadas pelos estudos da literatura de difusão de políticas públicas em razão do interesse de desenvolver explicações sobre o comportamento político dos governos. A primeira hipótese de que os municípios da região sudeste do país são condicionados à inovarem mais que outros foi selecionada pela razão dessas cidades se localizarem em uma região bastante desenvolvida economicamente. A segunda hipótese de que a competição política alta é favorável para adoção de planos de mobilidade urbana é bastante utilizada pela agenda de pesquisa e tem mostrado resultados positivos para difusão de políticas. A hipótese que trata do alinhamento político entre os governos municipais e governo federal também é comum nos estudos de difusão.

Outras hipóteses foram selecionadas em razão da especificidade do tema de estudo. Como é o caso de a reeleição do prefeito influenciar a adoção de planos de mobilidade urbana no país. A literatura tradicional não costuma testar a influência dessa variável. Contudo, a presente investigação lança mão dessa hipótese na tentativa de explicar a correlação do prefeito reeleito conseguir elaborar o plano municipal de mobilidade devido dispor de mais tempo de mandato para desenvolver políticas públicas. Pertencimento a região metropolitana e alta taxa de urbanização são outras hipóteses raramente utilizadas que foram selecionadas neste estudo para justificar os testes com variáveis de urbanização.

Outras três hipóteses bastante específicas foram selecionadas para teste neste estudo, são elas: a elaboração anterior de plano diretor urbano, elaboração de plano de transporte coletivo e existência de transporte coletivo intramunicipal na cidade. Essas hipóteses foram escolhidas para testar a importância dos fatores estruturais e o papel das instituições políticas no estabelecimento de regras de acesso à mobilidade urbana nos planos diretores municipais e também a definição de regras do modelo de transporte coletivo municipal. A finalidade é testar as hipóteses específicas do estudo para definir o efeito de variáveis explicativas sobre a difusão da política de mobilidade urbana nas cidades.

4.4. *Event History Analysis* como metodologia nos estudos de difusão

Conforme apresentado na introdução deste estudo, Meseguer e Gilardi (2008) indicam a importância de novos métodos para a investigação da difusão que consideram a noção de complexidade causal (MESEGUER e GILARDI, 2008). Os autores apresentam, por exemplo, observações referentes à questão do tempo nos mecanismos de difusão, iniciando a noção de que alguns mecanismos são mais importantes nas etapas iniciais de difusão, enquanto outros aparecem em estágios posteriores.

É importante considerar que alguns governos adotam novas políticas porque aprendem a partir de experiências de outros governos, enquanto outros são condicionados a emular e outros são favoráveis ao ambiente competitivo de difusão de políticas públicas. Nessa perspectiva, as novas investigações na área de difusão de políticas públicas precisam procurar metodologias que permitem realizar a distinção dos diferentes mecanismos de difusão de políticas públicas ao longo do tempo.

Ao definir como problema de pesquisa deste estudo as questões referentes a difusão da política de mobilidade urbana no país, torna-se fundamental estabelecer uma definição da estratégia metodológica da compreensão dos fatores que determinaram a origem e desenvolvimento da política nos municípios brasileiros. Partindo desse ponto de vista, a presente investigação se utiliza da metodologia *Event History Analysis*. Essa metodologia¹² está presente nos estudos de vários autores que interessaram em compreender de forma apropriada quais são os aspectos e características que determinam a continuidade de um fenômeno ao longo do tempo.

¹²Pesquisas utilizando a metodologia *Event History Analysis* podem ser desenvolvidas com dados qualitativos ou dados quantitativos, ou ainda se utilizando as duas dimensões. A aplicação de modelos estatísticos nessa metodologia é utilizada para desenvolver a estimativa da probabilidade de um evento ocorrer no decorrer de um período do tempo. As estimativas do cálculo utilizado no método estatístico *Event History Analysis* calculam as chances de um evento ocorrer em determinado período do tempo.

Os estudos que utilizam a metodologia *Event History Analysis* foram aplicados, tradicionalmente, nas investigações de casos com número reduzido de unidades a serem analisadas (*small-N*). Recentemente, trabalhos com um grande número de casos (*large-N*) passaram a ser produzidos pela literatura especializada. King (1994) apregoa que estudar um número de unidades mais elevado possibilita o estabelecer com mais propriedade a inferência causal entre as variáveis (KING, 1994).

Os estudos que utilizam análises estatísticas para uma quantidade maior de casos pode oferecer maior grau de confiança quanto aos resultados (BOX-STEFFENSMEIER e JONES, 1997, 2004a e 2004b). Além disso, a metodologia *Event History Analysis* permite uma análise mais robusta dos fatores internos e externos da difusão de políticas públicas, o que concede maior robustez a investigação (BERRY e BERRY, 1990, 1992 e 2007; COLLIER E MESSICK, 1975).

O estudo de Berry e Berry (1990) que analisa a adoção de loterias entre governos estaduais nos Estados Unidos representou um avanço significativo no campo teórico metodológico. Os autores começaram a investigar o fenômeno da difusão a partir da utilização da metodologia *Event History Analysis*, que permite estabelecer uma mensuração do efeito de fatores internos como, por exemplo, o desenvolvimento econômico, fatores externos como redes sociais ou de políticas e fatores estruturais com as relações intergovernamentais. Além da variável proximidade geográfica como influência na adoção de políticas públicas (BERRY e BERRY, 1990).

Essa abordagem que considera modelos estatísticos no cálculo da probabilidade de uma política ser adotada por uma unidade de governo utiliza o ano como unidade de observação do tempo. É importante observar também que os estudos históricos na análise de difusão de políticas públicas que utilizam a metodologia *Event History Analysis* devem utilizar a maior quantidade possível de variáveis.

A aplicação desse modelo permite realizar uma mensuração do efeito de variáveis internas (desenvolvimento urbano), externas (redes sociais ou políticas) e estruturais (relações intergovernamentais, pertencimento do município a regiões metropolitanas) acerca da adoção de políticas públicas.

A análise de sobrevivência¹³ é uma técnica estatística em que a variável resposta é determinada pelo tempo até a ocorrência do evento de interesse (falha) que acontece depois de um tempo pré-definido. Nos estudos de sobrevivência podem acontecer observações parciais da resposta, conhecido como censuras. De acordo com Carvalho (2011) a censura é compreendida como uma observação incompleta do estudo por não possuir observação quanto a data de ocorrência do desfecho (falha).

Sendo o tempo t uma variável aleatória não negativa, que representa o tempo de falha de um determinado elemento, é indicada na análise de sobrevivência a utilização da função de sobrevivência ou função de taxa de falha (ou risco). Nesse caso, a probabilidade de uma observação específica sobreviver até um determinado tempo t é definida como função de sobrevivência (COLOSIMO e GIOSO, 2006).

Em determinado estudo de casos homogêneos é necessário a utilização de distribuições contínuas univariadas, de modo que seja viável modelar o tempo de duração do evento. Considerando que exista heterogeneidade entre os casos podendo afetar o tempo de duração, devemos então utilizar um modelo de regressão, tendo como variável resposta o tempo¹⁴ de vida e como variáveis independentes as covariáveis.

¹³A análise de sobrevivência é amplamente utilizada em disciplinas, como, por exemplo, medicina, economia e engenharia, ela ainda não foi incorporada de forma completa pelas ciências sociais. O termo análise de sobrevivência surgiu a partir de pesquisas biomédicas, o método originou-se do interesse de pesquisadores no estudo da mortalidade, levando em conta o tempo transcorrido entre o diagnóstico de uma determinada doença e a morte do paciente (GUO, 2010). A análise de sobrevivência pode ser definida como o conjunto de procedimentos estatísticos utilizados para investigar dados em que a variável tempo é importante.

¹⁴Diferente de variáveis quantitativas e discretas, a variável tempo possui características específicas que requerem a utilização de técnicas especiais de investigação.

4.5. Coleta e instrumentalização dos dados e informações

Algumas investigações de natureza quantitativa de difusão de políticas públicas optaram por realizar recortes específicos em grupos de cidades, como, por exemplo, municípios com população superior a 100 mil habitantes (WAMPLER, 2008; SUGIYAMA, 2007) ou recortes geográficos de determinadas unidades específicas da federação (COELHO, 2009) e estudar todos os casos presentes nesses recortes. Ao contrário desses estudos, o planejamento da presente investigação é desenvolver uma análise da totalidade de municípios que adotaram ou não planos de mobilidade urbana até o ano de 2018, independente do porte municipal.

As informações e dados coletados para realização dos testes estatísticos a partir da metodologia *Event History Analysis* foram inseridas em uma planilha do Microsoft Excel e, posteriormente, exportada para o *software* STATA para análise de acordo com a metodologia. Os dados compreendem características municipais e variáveis referentes aos municípios da federação. Dentro do *software* estatístico foi possível verificar as variáveis mais significativas e resultados robustos de acordo com os municípios que adotaram ou não planos de mobilidade urbana.

Foram identificados ao longo do período de estudo 450 casos de adoções de planos municipais de mobilidade urbana em cidades do país. É importante ressaltar que o valor do universo de adoções foi prospectado de duas fontes de informações: (1) através do levantamento realizado pelo Ministério das Cidades entre 2014 e 2016, com identificação de 195 casos de adoções, correspondendo a 43,3% das adoções ao longo do período de estudo; (2) consulta direta ao órgão gestor da mobilidade urbana municipal e posterior verificação do plano nos diários oficiais dos municípios que adotaram planos de mobilidade urbana e não informaram ao Ministério das Cidades durante o período de realização do levantamento. A segunda fonte registrou 255 adoções de planos de mobilidade.

O levantamento sobre a situação da elaboração dos planos municipais de mobilidade urbana nas cidades brasileiras realizado pelo Ministério das Cidades ao longo do tempo de adoção procurou apoiar a implantação e monitoramento da evolução da política de mobilidade urbana e disponibilizar informações para a formulação de políticas para o setor. Desse modo, foram solicitadas informações junto aos municípios e o Distrito Federal sobre a elaboração de seus planos de mobilidade urbana.

As informações do banco de dados construído pelo Ministério das Cidades contêm informações coletadas pela Secretaria de Mobilidade Urbana e, de acordo com o órgão responsável pela coleta, as informações são de responsabilidade exclusiva dos municípios. Ou seja, em nenhum momento houve qualquer avaliação do conteúdo dos planos de mobilidade urbana por parte do Ministério das Cidades. Nesse sentido, os resultados deste relatório levam em conta apenas as informações apresentadas pelos representantes das prefeituras municipais na resposta a solicitação do ministério.

O levantamento conduzido pelo Ministério das Cidades identificou 195 municípios que declararam possuir plano municipal de mobilidade urbana elaborado. Esse valor corresponde a 3,5% dos municípios brasileiros. Contudo, deve-se observar que os dados disponibilizados pelo governo federal não levam em consideração os municípios que estavam elaborando seus planos de mobilidade urbana no momento do levantamento oficial feito pelo Ministério das Cidades. Ou seja, o número apresentado pelo governo indica apenas que uma parcela significativa das cidades brasileiras foi sensibilizada para elaborarem seus planos de mobilidade urbana após a publicação das diretrizes nacionais.

Essa informação foi considerada no momento da consulta direta aos municípios e feito acompanhamento para verificar a publicação ou não do plano de mobilidade urbana do governo local no diário oficial do município. Nos últimos 24 meses foram realizadas consultas trimestrais aos municípios que estavam com os planos em elaboração.

5. DIFUSÃO DOS PLANOS MUNICIPAIS DE MOBILIDADE URBANA

Com o objetivo de analisar a evolução da difusão dos planos municipais de mobilidade urbana, essa investigação optou por separá-la em quatro seções. A primeira produz uma análise discutindo a curva S da difusão de planos de mobilidade urbana no período anterior à publicação das diretrizes nacionais da mobilidade urbana. A segunda avança com a análise da distribuição dos planos municipais de mobilidade urbana após a publicação da Lei nº 12.587/2012, construindo um diálogo com o planejamento municipal em mobilidade que foi institucionalizado como um marco legal e observando, ainda, as características federativas dos governos federal e estaduais se relacionaram com as prefeituras para a difusão dos planos de mobilidade urbana.

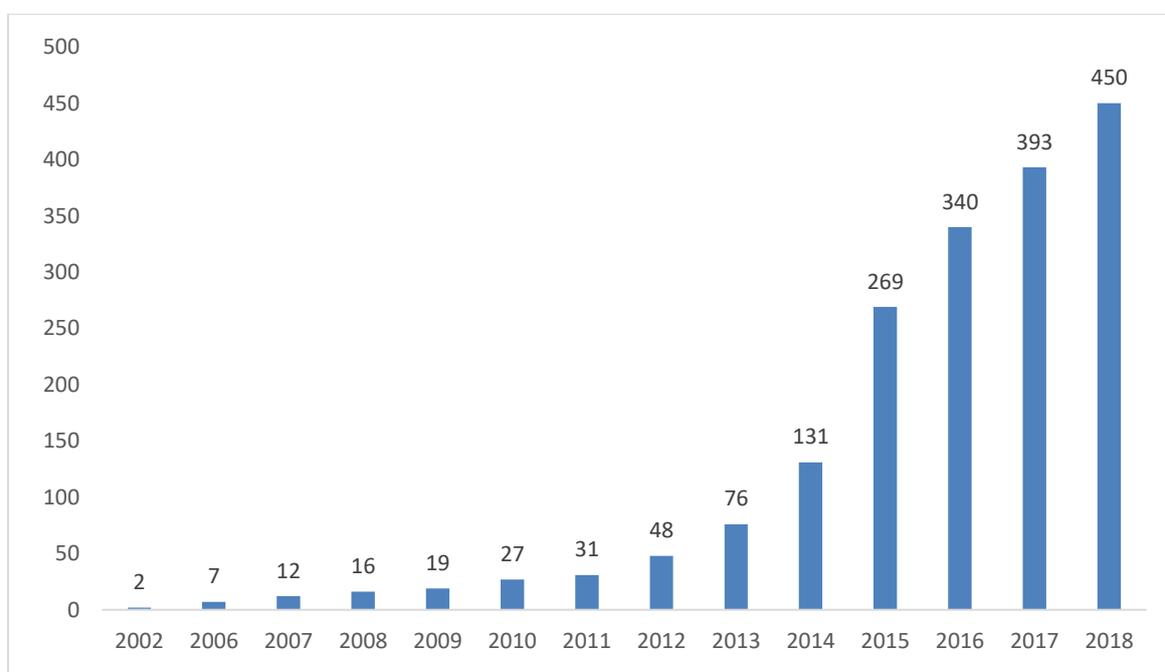
A terceira seção deste capítulo analisa a difusão dos planos municipais sob a metodologia *Event History Analysis*, a seção investiga o conjunto de determinantes internos e estruturais para estimar os efeitos das covariáveis sobre a variável dependente do estudo. Finalmente, a última seção apresenta um apanhado geral acerca das análises empreendidas sobre evolução da difusão da política de mobilidade urbana nos municípios brasileiros, sob uma perspectiva comparada com outros estudos que dedicaram atenção nos últimos anos na difusão de políticas sociais no país.

5.1. Elementos preliminares de observação da curva S

É apresentado, a seguir, a curva S que explica a evolução dos planos municipais de mobilidade urbana desde 2002, quando Fortaleza/CE institucionalizou seu plano municipal de mobilidade urbana, passando por Rio Branco/AC em 2007, e o crescimento da curva a partir de 2012, ano em que foi publicada a Lei nº 12.587 que instituiu as novas diretrizes para elaboração de planos municipais de mobilidade urbana, até o ano de 2018, último ano de estudo da presente investigação.

Os dados apresentados na curva abaixo referem-se, portanto, a 450 municípios que elaboraram seus planos municipais de mobilidade urbana. Os dados foram extraídos de levantamentos feitos pela Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana (SEMOB) do Ministério das Cidades entre os anos 2012 e 2016 e também por consulta a dados e informações disponibilizados pelos municípios através de seus diários oficiais municipais. As informações indicam que somente 450 municípios dos 1617 que deveriam elaborar planos de mobilidade urbana haviam concluído o documento até o final de dezembro de 2018, representando 29,1% do universo de adotantes.

Gráfico 2. S-Shaped da Política Nacional de Mobilidade Urbana



Fonte: MCidades e prefeituras municipais.

As informações disponibilizadas pelo Ministério das Cidades e pelos municípios compõem o banco de dados de cidades que adotaram planos municipais de mobilidade urbana que visa apoiar a implantação e monitoramento da evolução da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Os dados disponibilizados pelo governo federal foram repassados pelas prefeituras municipais em respostas a ofícios enviados por equipes da Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana entre os anos de 2012 e 2016.

As informações prestadas na pesquisa realizada pelo Ministério das Cidades foram de responsabilidade exclusiva das prefeituras. Em nenhum momento houve qualquer avaliação do conteúdo dos planos municipais de mobilidade urbana e das informações fornecidas pelos municípios por equipes da Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana. Contudo, o levantamento realizado pelo governo federal desconsiderou os municípios que estavam com seus planos municipais de mobilidade em fase final de elaboração, informação que foi acompanhada e considerada no presente estudo.

O banco de dados construído e disponibilizado pelo Ministério das Cidades contém informações de alguns casos de municípios que não são totalmente confiáveis para análise. Por isso, para ter um grau maior de confiabilidade nas informações foram consultadas as prefeituras municipais para certificação da elaboração ou não de plano de mobilidade urbana. Esta investigação percebeu que os órgãos do governo federal se esforçaram para construir uma diretriz nacional a mobilidade urbana, mas não se preocuparam em acompanhar e apoiar os gestores locais na elaboração de seus planos municipais de mobilidade urbana e tampouco construir informações da evolução das adoções de planos.

Previstos pela Lei nº 12.587/2012, que definiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana, os planos de mobilidade urbana passaram a ser exigidos pelo Ministério das Cidades para a obtenção de recursos federais através de convênios. O prazo originalmente terminaria em 2015, mas uma série de medidas postergaram o limite. O último prazo, estabelecido pela Medida Provisória 818/2018 encerrou em abril de 2019.

Antes mesmo de vigorar a Lei nº 12.587/2012 alguns municípios preocuparam-se com a melhoria da acessibilidade e a mobilidade das pessoas e cargas, além da integração dos diferentes modos de transporte. Ainda na década anterior a publicação da legislação que instituiu as diretrizes da mobilidade urbana no país, foram desenvolvidos por parte de uma minoria de municípios alguns planos municipais de mobilidade urbana.

Os gestores destes municípios, mesmo antes da publicação da legislação federal, tinham preocupação com a locomoção, os meios de transporte e, principalmente, com o serviço público coletivo, além da integração entre os modos e serviços de transporte urbano das cidades. Com intuito de resolver esses problemas ligados a mobilidade urbana, desenvolveram planos para melhorar a mobilidade urbana no município.

Nesse sentido, antes da definição das diretrizes nacionais da mobilidade urbana¹⁵ no país, a efetiva elaboração de planos de mobilidade só acontecia de forma peculiar como descrito acima ou quando havia previsão de recebimento de recursos de programas de financiamento ou repasses de convênios celebrados com o governo federal.

Estudos realizados por Walker (1969) e Collier e Messick (1975) consideram o problema metodológico da interdependência no estudo da adoção de políticas inovadoras. A partir de então, uma das questões centrais das análises de difusão foi buscar compreender de modo mais complexo quais são e como os fatores internos e externos movimentam processos de difusão. O desenvolvimento da teoria da difusão de políticas públicas provocou um enfrentamento metodológico para compreender as múltiplas variáveis que podem influenciar a adoção de determinada política.

O problema tem início na constatação de que não é possível investigar o fenômeno da difusão de políticas, utilizando como unidade de análise variáveis isoladas, pois a seleção da política está concentrada em um conjunto de dimensões interdependentes. Compreender os mecanismos que motivam a difusão, a influência dos fatores internos e externos, passaram a fazer parte dos desafios do último século para os estudiosos da agenda de difusão.

¹⁵A Política Nacional de Mobilidade Urbana é o resultado de uma longa discussão no Congresso Federal. Iniciada em 1995, com a apresentação do Projeto de Lei nº 694/95 pelo então deputado Alberto Goldman, que instituiu diretrizes nacionais para o transporte coletivo urbano. Durante o processo de tramitação na Câmara dos Deputados, outros projetos se juntaram a esse, como o PL nº 1.687/07, do Poder Executivo, que estabelecia uma proposta mais geral da mobilidade urbana. Em 2010, a Câmara encaminhou um substitutivo para apreciação do Senado (PLC nº 166/10), que foi aprovado em dezembro de 2011.

Nessa perspectiva, o *problema de Galton*¹⁶ passou a ser considerado como um fator de difícil interpretação dentro da agenda de pesquisas de difusão. O problema de Galton é o de se extrair inferências, a partir de dados transversais, uma vez que a amostra não é estatisticamente independente, podendo causar autocorrelação (GILARDI, 2015).

A partir de 2002, as prefeituras começaram a elaborar os primeiros planos de mobilidade urbana no país. Até a publicação das diretrizes da política de mobilidade urbana, 31 municípios elaboraram seus planos de mobilidade mesmo sem a existência de uma diretriz nacional que regulamentasse a elaboração desses documentos. Esse número corresponde a 6,9% do universo de municípios que elaboraram os seus planos de mobilidade urbana no período compreendido pelo estudo.

Essas experiências inovadoras nos municípios na área de mobilidade urbana, principalmente, nos estados do Rio Grande do Sul e São Paulo mostram que é possível inovar na gestão pública com fatores internos, em especial, o apoio de parceiros locais da sociedade civil. Inovar na área de mobilidade urbana foi desafiador para os gestores públicos locais, pois mobilizar recursos humanos, materiais e financeiros para novos mecanismos e processos não é tarefa fácil.

Pensando em resolver problemas de mobilidade urbana local equipes de gestores municipais atuaram na área buscando soluções para problemas da sociedade em geral, sendo essas boas práticas em inovação em mobilidade. As experiências anteriores a publicação das diretrizes nacionais mostrou o caminho para a construção da legislação federal e integraram esforços em diferentes localidades do país.

¹⁶ A ideia de *policy diffusion* (difusão de políticas) passou a ser investigada como objeto de pesquisa em estudos sobre o *problema de Galton*, observando a interdependência de unidades de análise em estudos comparativos (GILARDI, 2012). Nesse sentido, o problema de Galton analisa os resultados de políticas baseados em relações causais entre unidades que podem ser alterados pelo efeito da difusão. Ressalta-se que a análise do problema de Galton está presente no conjunto de estudos de difusão de políticas públicas desde meados do século XX.

O processo de inovação de uma política pública possui caráter sistêmico e dentro do escopo das políticas urbanas desenvolver um plano municipal de mobilidade proporciona aos gestores públicos das cidades inovadoras carregar consigo o objetivo de alcançar o bem-estar da sociedade. Dessa forma, políticas públicas urbanas geralmente são uma forma de resolver problemas urbanos e impactar o meio social.

Tabela 1. Adoção de planos de mobilidade, por ano (2002-2011)

Ano	Frequência	%
2002	1	3,2 %
2003	-	-
2004	-	-
2005	-	-
2006	5	16,2 %
2007	5	16,2 %
2008	4	12,9 %
2009	3	9,6 %
2010	8	25,7 %
2011	5	16,2 %
Total	31	100 %

Fonte: MCidades e prefeituras municipais.

Primeiramente é preciso destacar que os dados da tabela acima correspondem as adoções de planos de mobilidade anterior a publicação das diretrizes nacionais em 2012. Essa observação ocorre porque uma parcela pequena de municípios elaboraram seus planos de mobilidade no período anterior as diretrizes nacionais e compõem informações suficientes para a análise de um fenômeno de difusão horizontal. Os dados mostram que 31 cidades adotaram planos de mobilidade urbana, o que corresponde a aproximadamente 1,9% do universo que deveriam adotar a política após a publicação da legislação federal.

O município inovador foi Fortaleza (CE), sendo o primeiro do país a adotar seu plano de mobilidade urbana em 2002, uma década anterior a publicação da legislação federal. Mas, somente quatro anos após essa inovação que o segundo município adotou seu plano de mobilidade, foi Campo Bonito (PR) a segunda cidade a ter seu plano municipal de mobilidade urbana desenvolvido de acordo com as necessidades e características locais. Destaca-se que nos anos de 2003, 2004 e 2005 não houveram registros de adoção de planos de mobilidade em municípios brasileiros.

Os governos locais que foram referência na elaboração de planos municipais de mobilidade antes da publicação das diretrizes nacionais da mobilidade urbana pretendiam, na maioria dos casos, otimizar o seu sistema de transporte coletivo urbano. As cidades inovadoras possuíam como objetivo a melhoria do transporte público e o desestímulo a utilização do automóvel individual. Nesse sentido, a pequena parcela dos municípios que realizaram uma difusão horizontal de planos de mobilidade urbana antes do ano de 2012 elaboraram um documento de mobilidade urbana com ações que visavam educar a população para um trânsito mais seguro nas cidades.

Os municípios inovadores antes da legislação nacional são referência no que diz respeito à integração do planejamento de transportes com o planejamento urbano e, principalmente, na priorização do pedestre, do ciclista e do usuário de transporte público acima do usuário do veículo motorizado.

Na década anterior a publicação das diretrizes nacionais da lei da mobilidade urbana no país houve poucos e vagarosos avanços na direção aos instrumentos previstos na política de mobilidade. Ou seja, os municípios inovadores pautaram o planejamento da mobilidade urbana nas cidades para os anos seguintes. Conforme foi apresentado, a implantação dos planos de mobilidade urbana foi uma iniciativa de um pequeno grupo de municípios que de forma isolada desenvolveram suas políticas municipais de mobilidade urbana.

Antes de entrar em vigor a lei da mobilidade urbana, os municípios que instituíram seus planos de mobilidade urbana haviam criado diretrizes para orientação nas tomadas de decisão locais. Estabelecendo, desse modo, a prioridade do transporte coletivo, público e não motorizado, nas cidades inovadoras e referências na área de mobilidade. Os municípios que desenvolveram seus planos de mobilidade urbana antes da publicação das diretrizes nacionais são apresentados na tabela a seguir.

Tabela 2. Relação de municípios que elaboraram planos antes da Lei nº 12.587/2012

	Região	UF	Município	Ano	Nº Lei
1 °	Nordeste	CE	Fortaleza	2002	10.751/2002
2 °	Sul	PR	Campo Bonito	2006	530/2006
3 °	Sul	PR	Curitiba	2006	11.266/2006
4 °	Sudeste	SP	Piracicaba	2006	187/2006
5 °	Sudeste	SP	Serrana	2006	174/2006
6 °	Sudeste	SP	Agudos	2006	013/2006
7 °	Norte	AC	Rio Branco	2007	392/2007
8 °	Nordeste	RN	Natal	2007	020/2007
9 °	Sul	SC	Timbó	2007	344/2007
10 °	Sudeste	SP	Conchal	2007	181/2007
11 °	Sudeste	SP	Franco da Rocha	2007	618/2007
12 °	Nordeste	PI	Teresina	2008	514/2008
13 °	Sul	PR	Coronel Vivida	2008	2.025/2008
14 °	Sudeste	ES	Vitória	2008	5.462/2008
15 °	Sudeste	SP	Amparo	2008	3.708/2008
16 °	Sul	PR	Jaguapitã	2009	005/2009
17 °	Sul	RS	Santo Augusto	2009	1.460/2009
18 °	Sul	RS	Teutônia	2009	4.728/2009

19 °	Sudeste	MG	Cambuí	2010	2.166/2010
20 °	Sul	RS	Montenegro	2010	643/2010
21 °	Sudeste	MG	Uberlândia	2010	17.532/2010
22 °	Sudeste	MG	Belo Horizonte	2010	15.317/2010
23 °	Sul	RS	Três Passos	2010	806/2010
24 °	Sul	SC	Antônio Carlos	2010	1.295/2010
25 °	Nordeste	SE	Aracajú	2010	5.263/2010
26 °	Sudeste	SP	Matão	2010	4.120/2010
27 °	Sul	RS	Ijuí	2011	5.481/2011
28 °	Nordeste	RN	Mossoró	2011	059/2011
29 °	Sul	RS	Rio Grande	2011	211/2011
30 °	Sul	RS	Santa Rosa	2011	542/2011
31 °	Centro-Oeste	DF	Brasília	2011	4.566/2011

Fonte: MCidades e prefeituras municipais.

O primeiro caso de plano de mobilidade urbana municipal elaborado ocorreu na cidade de Fortaleza, capital do Ceará. No início dos anos 2000 o município encontrava-se fortemente adensado e junto com as cidades vizinhas de Caucaína, Maracanaú, Euzébio, Itaitinga e Aquiraz formavam a região metropolitana da capital. Esses municípios formavam um aglomerado urbano que possuía uma forte interação diária, principalmente, com relação à economia e mobilidade.

O município possuía uma série de projetos na área da mobilidade urbana sustentável, como o estímulo a utilização de bicicletas e um programa de apoio à circulação de pedestres. Essas ações foram implementadas pelos gestores locais para tornar Fortaleza/CE a cidade com uma das melhores mobilidades urbanas do país. Percebe-se que as gestões municipais se preocupam na resolução dos problemas de mobilidade identificando as causas primárias, direcionando o planejamento da mobilidade urbana.

O município promoveu a iniciativa de disponibilizar veículos alternativos para mobilidade, conhecidos pela sigla VAMO na cidade de Fortaleza/CE, o objetivo é promover mobilidade urbana sustentável através de uma rede de compartilhamento de carros elétricos, disponibilizado no município. São aproximadamente 20 carros 100% elétricos, distribuídos em cinco estações. Pioneira no Brasil, a iniciativa é sustentada por patrocinadores e pelos valores pagos pelos usuários, sem custos para o poder público.

O *Bus Rapid Transit*, ou simplesmente BRT foi implementado no país originalmente na cidade de Curitiba/PR, na década de 1970. A iniciativa transformou a capital paranaense em um modelo urbano, renomado em todo o mundo. O sistema desenvolvido consiste em oferecer transporte coletivo de passageiros com mobilidade urbana rápida, confortável, segura e eficiente por meio de infraestrutura separada dos demais sistemas viários, chamados corredores exclusivos separados por canaletas.

Nesse modelo, o ônibus possui prioridade de ultrapassagem e tem operação rápida e frequente. Inspirado neste modelo, existem mais de uma centena de projetos como esse em andamento. Esse sistema de transporte coletivo inovador chamou atenção de especialistas de todo o mundo e colocou a cidade com o status de “projeto perfeito”, a ser copiado por gestores locais de outros municípios.

A cidade de Curitiba, no Paraná, também foi pioneira no país com a implantação do sistema de bilhetagem eletrônica. Com a tecnologia desenvolvida, o município foi pioneiro na implementação de um sistema sem contato e mais seguro, que alia biometria a reconhecimento facial. O sistema permite, ainda, que usuários do transporte público da região metropolitana de Curitiba paguem suas passagens com cartão de crédito, sem necessidade de digitar senha. O modelo é um aperfeiçoamento do sistema de bilhetagem eletrônica de acesso ao transporte público implantado em Londres no ano de 2003, que se tornou referência mundial.

Os arranjos institucionais que promoveram melhorias na mobilidade urbana nas cidades inovadoras, antes da publicação das diretrizes nacionais da política de mobilidade urbana, consideram divisões administrativas e diferentes escalas de governança e decisões envolvidas. Esses atores são o setor público, a iniciativa privada e a sociedade civil. Existem uma enorme variedade de atores participando da mobilidade urbana nos municípios, com diversas formas de atuação no sistema e é importante fazer uma compreensão de suas funções, potencialidades e limites de cada setor, de modo que sejam complementares na melhoria das condições do sistema.

A partir da análise do perfil dos municípios que elaboraram planos de mobilidade, torna-se importante ressaltar que os profissionais envolvidos nas cidades inovadoras realizaram uma colaboração e comunicação constante entre si. Destaca-se, na presente análise, que os aspectos dos processos de inovação de planos de mobilidade trouxeram resultados para a gestão de mobilidade urbana, otimizando os modelos de deslocamentos e transportes no contexto urbano de algumas cidades do país.

A discussão mostra que os municípios que adotaram planos de mobilidade no período anterior à publicação das diretrizes federais utilizaram-se de fatores domésticos na elaboração de seus planos. Os elementos domésticos explicam as adoções de planos de mobilidade, principalmente, com a atuação de atores políticos locais, grupos de interesse. Nesse cenário ressalta-se o papel da sociedade civil e do terceiro setor, com os movimentos pela reforma urbana. Os atores internos moldam o padrão de difusão de políticas, ao criar ambientes favoráveis para a adoção de novas políticas.

Não obstante, a influência de atores internos no ambiente doméstico sobre as decisões de políticas públicas não pode ser ignorada, nem mesmo os aspectos históricos-institucionais municipais que são relevantes para a explicação da trajetória de escolhas de políticas públicas pelos gestores municipais.

Mesmo que com a chegada da legislação federal tenha aumentado as adoções de planos de mobilidade por meio da difusão vertical, a regulamentação de ações e políticas de mobilidade diante ao tempo de formação das cidades ainda é bastante recente, os desafios que decorrem da consolidação do espaço urbano ainda são grandes e o tempo de regulamentação das políticas urbanas não avançam de acordo com as demandas. Desse modo, observa-se que elementos domésticos podem ser também importantes para adoção de planos de mobilidade urbana a partir do papel desempenhado pelos atores locais.

Os atores locais contribuem para gerar ideias, modelos e implantação, são atores essenciais para a disseminação, uma vez que possuem a legitimidade de especialistas, com autoridade e experiências em processos domésticos. Nesse sentido, a consideração dos aspectos domésticos de cada município abre novas alternativas para observar variáveis de natureza institucional e política, como, por exemplo, o impacto da existência de determinadas políticas institucionais e competição política local.

Até aqui o foco manteve-se nas estratégias pontuais adotadas por uma pequena parcela de gestores municipais para a implantação de planos de mobilidade urbana, num processo envolvendo empresas, universidades e o terceiro setor. Os resultados dessa análise entre os governos inovadores permitem uma compreensão mais aprofundada dos determinantes internos e externos no processo de adoção de planos de mobilidade urbana antes da publicação das diretrizes nacionais, como também observar anualmente a interdependência entre as unidades inovadoras.

Os dados de adoção de planos de mobilidade antes da publicação das diretrizes nacionais de mobilidade urbana pressupõem uma explicação a partir do modelo de determinantes internos. Em que se presume que os fatores causadores de um município adotar um plano de mobilidade urbana estão ligados a características políticas, econômicas e sociais internas da unidade.

Nesse sentido, as adoções de planos de mobilidade até 2011 não considera os efeitos da difusão de um município influenciar outro na adoção da política de mobilidade urbana. Esse modelo de explicação considera que as características internas de um município são o que determinam quando a adoção irá ocorrer, ao invés de que pressões criadas por outros municípios possam vir a exercer influência (BERRY e BERRY, 2007).

Com os dados analisados nesta seção compreende-se que houve aprendizado como um mecanismo de difusão horizontal no período anterior à publicação das diretrizes nacionais da mobilidade urbana, sendo ainda um ato voluntário, em que se deve destacar o aprendizado entre governos locais. Essa consideração promove uma discussão acerca da capacidade de os tomadores de decisão terem acesso a todas as informações para escolher a melhor opção de aprendizado sobre uma determinada política pública. Essa reflexão permite que os tomadores de decisão possam aprender com as experiências adquiridas por escolhas de outros governos (SHIPAN e VOLDEN, 2008).

Os casos de ocorrência de adoção de planos municipais de mobilidade urbana antes da publicação da lei da mobilidade apresentam a difusão horizontal entre os municípios a partir de diferentes incentivos políticos locais, que foram gerados em função do grau de competição política eleitoral num cenário em que quanto mais intenso for a disputa local maior será o incentivo do governante local por adotar uma política que maximize resultados positivos da gestão pública municipal.

Processos de difusão horizontal e vertical de políticas públicas são, em geral, investigados pela literatura como um único fenômeno. Contudo, uma diferença importante entre os dois fenômenos deve ser realizada. Em processos horizontais de difusão de políticas municipais não existem recursos financeiros externos envolvidos e em processos verticais de difusão de políticas o governo nacional costuma financiar parte dos custos de implementação das políticas.

Essa consideração explica o fenômeno de difusão horizontal antes da publicação das diretrizes nacionais de mobilidade urbana, em que os municípios adotam planos de acordo com suas demandas locais, conforme foi apresentado acima. A difusão vertical iniciada pelo governo federal a partir da publicação da Lei nº 12.587/2012 é explicada na seção seguinte e diferente das adoções antes da legislação, o governo nacional utilizou como pré-requisito para acesso a convênios e contratos de repasse a elaboração pelo município de seu plano municipal de mobilidade urbana.

É importante destacar que os dados apresentados nesta seção compreendem os anos de 2002 até 2011, ou seja, compreendem as adesões de planos de mobilidade urbana antes da publicação da lei federal que tornou obrigatório para municípios com mais de 20 mil habitantes a elaboração de planos de mobilidade urbana. Cabe ressaltar neste momento que, para o cumprimento do objetivo principal desta investigação, e também para a operacionalização dos testes estatísticos são usados os dados do período entre 2012 e 2018, que será desenvolvido nas seções seguintes.

Tabela 3. Adoção de planos de mobilidade, por porte do município (2002-2011)

Porte	Frequência	%
Maior que 500.000	8	25,8 %
100.001 até 500.000	6	19,4 %
50.001 até 100.000	5	16,2 %
20.001 até 50.000	8	25,8 %
10.001 até 20.000	2	6,4 %
5.001 até 10.000	1	3,2 %
Até 5.000	1	3,2 %
Total	31	100 %

Fonte: MCidades e prefeituras municipais.

Os dados da tabela 3, acima, apresentam somente os 31 casos inovadores de adoção de planos de mobilidade urbana no período anterior à publicação da legislação nacional de mobilidade urbana. A análise dos dados apresenta cidades dispersas por todas as regiões do país, envolvendo municípios de todos os portes.

O perfil de município que registrou a maior adoção de planos são as cidades que possuem entre 20.001 e 50.000 habitantes e as que possuem população acima de 500 mil habitantes, correspondendo cada perfil a 25,8% das adesões. Somados os dois perfis, compreendem mais de 50% das adoções de planos de mobilidade urbana antes da diretriz nacional. Esses municípios compreendem mais da metade das adoções de planos de mobilidade no país nesse período. O segundo porte de município que mais adotou planos de mobilidade foram as cidades com população entre 100 e 500 mil habitantes, representando 19,4% dos casos. Os municípios com população entre 50 e 100 mil habitantes registraram o terceiro maior índice de adoções, com 16,2% dos planos de mobilidade.

Mainwaring (2000) apresenta que governos com perfil ideológico de esquerda possuem tendência a antecipar políticas públicas em determinadas áreas, como, por exemplo, na área social, enquanto governos de centro e direita possuem tendência em apoiar políticas liberais. A adoção de planos de mobilidade urbana pelos municípios inovadores pode ser compreendida através do perfil ideológico do prefeito a partir da tabela abaixo.

Tabela 4. Adotantes por ideologia antes da Lei nº 12.587

Ideologia	Frequência	%
Esquerda	9	29,1 %
Centro	12	38,7 %
Direita	10	32,2 %
Total	31	100 %

Fonte: MCidades e prefeituras municipais.

O percentual dos adotantes inovadores de acordo com a ideologia do partido do prefeito municipal no momento da adoção se apresentou de modo equilibrado, conforme podemos verificar na tabela acima. Os prefeitos de partidos políticos de centro registram 38,7% das adoções de planos de mobilidade, o que corresponde a 12 adoções de planos. Partidos políticos de direita somaram 32,2% dos municípios que elaboraram planos de mobilidade urbana, registrando o segundo maior percentual de adoções e por fim, os partidos políticos de esquerda alcançaram 29,1% das adoções de planos de mobilidade urbana. Destaca-se, neste estudo, que apesar do equilíbrio registrado nos resultados apresentados, a ideologia partidária do prefeito pode influenciar os atores no jogo político, o que pode ser verificado no fato de que políticos de ideologias políticas diferentes possuem divergências de adoção (BERRY e BERRY, 2007).

Tabela 5. Adoção de planos de mobilidade urbana, por partidos (2002-2011)

Ano	Frequência	%
PMDB	8	25,8 %
DEM	4	12,9 %
PP	4	12,9 %
PSDB	4	12,9 %
PT	4	12,9 %
PDT	2	6,5 %
PTN	2	6,5 %
PMN	1	3,2 %
PSB	1	3,2 %
PV	1	3,2 %
Total	31	100 %

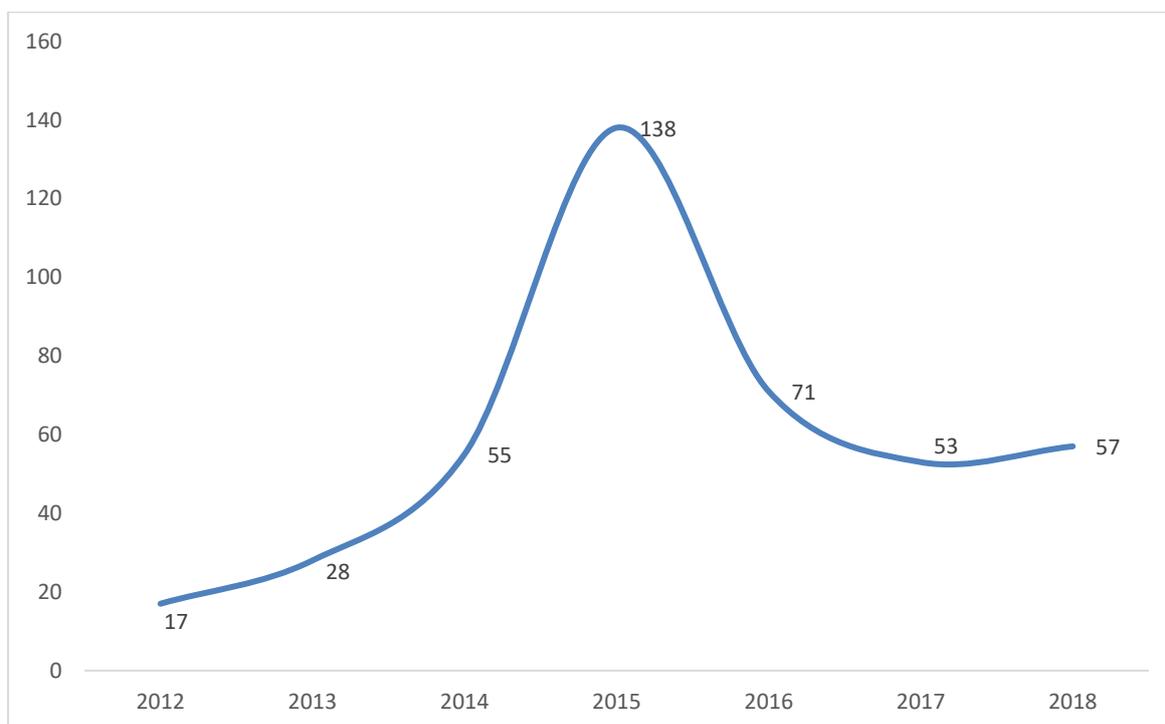
Fonte: MCidades e prefeituras municipais.

A tabela 5, acima, mostra a distribuição dos planos municipais de mobilidade urbana por partido político considerando os municípios inovadores que elaboraram planos de mobilidade no período anterior à publicação da legislação de mobilidade urbana, em 2012. Os dados mostram que 25,8% dos 31 planos de mobilidade foram elaborados por municípios em que o prefeito pertencia ao PMDB no ano de adoção da política. Na sequência encontram-se empatados quatro grandes legendas brasileiras, o DEM, PP, PSDB e PT. Cada um com quatro planos de mobilidade adotados, o que corresponde a 12,9% das adoções.

5.2. Distribuição da difusão de planos de mobilidade urbana

Sobre o padrão de comportamento dos municípios no estudo é importante destacar como ele é desenhado na curva S de Gray. A curva em “S” é cumulativa, sendo o eixo Y referindo-se à quantidade de adotantes por ano. É apresentado, abaixo, a curva de distribuição que ilustra graficamente como foi a difusão da política nacional de mobilidade urbana no país, por ano de análise.

Gráfico 3. Bell-Shaped da Política Nacional de Mobilidade Urbana



Fonte: MCidades e prefeituras municipais.

No gráfico 3, acima, é possível observar que o padrão de difusão de planos de mobilidade urbana não foi constante ano a ano, ou seja, apresentou movimentos de crescimento e decréscimo ao longo do tempo. A literatura de difusão assinala que os primeiros anos de governo são aqueles em que existe maior probabilidade de criação de novos programas em razão de motivação para a inovação serem mais presentes no cotidiano do gestor público (LOWI, 1963; WALKER, 1969).

No caso da política nacional de mobilidade urbana, os anos de 2012 e 2013 registraram a elaboração de 17 e 28 planos municipais de mobilidade, respectivamente. Considerando que no período anterior as diretrizes nacionais, 31 municípios criaram planos de mobilidade, era esperado que a partir da publicação da Lei nº 12.587/2012 a quantidade de municípios sofresse um crescimento maior. Em 2012, com a publicação da legislação nos primeiros dias do ano, é razoável esperar que poucos prefeitos tenham decidido adotar seus planos por ser o último ano do mandato, além de ser ano eleitoral.

Ou seja, o baixo número de casos registrados implica que o governo local não visualizou, necessariamente, incentivos para a criação do plano municipal de mobilidade urbana. O comportamento da curva S mostra a adoção anual de planos de mobilidade urbana. Com a distribuição dos dados, percebe-se que nos anos de 2012 e 2013 os primeiros adotantes representaram apenas 45 planos elaborados.

Nos anos seguintes, em 2014 e 2015 aparecem os casos da primeira maioria, nesses anos foram adotados 193 planos de mobilidade urbana. A Lei nº 12.587/2012 previa o prazo de três anos para que os municípios fizessem a adoção de seus planos de mobilidade urbana. Ou seja, as prefeituras municipais tinham até abril de 2015 para elaborarem seus planos de mobilidade, provocando um crescimento significativo na linha de adoções dos planos. Contudo, mesmo com o crescimento significativo da quantidade de adoções na curva S, esse prazo não foi cumprido e a primeira prorrogação aconteceu no mesmo ano.

Em 2016 e 2017, a segunda (ou última) maioria adotou 124 planos de mobilidade, aproximadamente 50% das adoções destes anos ocorreram na região sudeste do país, nos estados de São Paulo (30 adoções), Minas Gerais (26 adoções) e Rio de Janeiro (07 adoções). Em 2018, último ano da presente análise, verificou-se os municípios atrasados na adoção de planos de mobilidade. Neste ano foram registrados 57 casos, com cerca de metade das adoções realizadas por cidades presentes na região sudeste do país.

A adoção cumulativa ao longo do tempo é geralmente apresentada pela literatura de difusão como uma curva em forma de S (S-Shaped) que acompanha uma frequência de distribuição em velocidade lenta no momento inicial, com crescimento no segundo momento e no tempo final a curva se apresenta com forma decrescente. A adoção de uma categorização baseada na curva de difusão em forma de S, no início dos anos 1960, ganhou uma posição dominante entre os pesquisadores da agenda de difusão à época (ROGERS, 2003).

O elemento tempo presente no processo de difusão permite classificar categorias de adotantes e desenhar a curva de difusão. A adoção de uma inovação política segue uma curva normal em forma de sino quando as adoções ocorrem e são baseadas em uma frequência ao longo do tempo. Quando o número acumulado de adoções é desenhado, o resultado é uma curva em forma de S. Rogers (2003) utiliza dados do estudo de milho híbrido de Iowa para mostrar que a taxa de adoção de uma inovação política pode ser representada por uma curva em forma de sino (frequência) ou uma curva em forma de S (cumulativa). Segundo o autor, estas são apenas duas maneiras diferentes de exibir os mesmos dados.

No início do processo de difusão, poucas unidades adotam a política em cada período do tempo. Gradualmente, no entanto, a taxa de adoção acelera até que todas (ou quase todas) as unidades do sistema adotem a inovação. Portanto, cada adoção num determinado sistema social é, de certo modo, equivalente a um teste de aprendizado por um indivíduo. Ou seja, cada adoção é um teste de aprendizado (ROGERS, 2003).

A variação dos dados de difusão de inovações encontra-se na inclinação do “S”. Algumas inovações se difundem mais rapidamente que outras, criando uma curva S íngreme; enquanto outras possuem uma taxa mais lenta de adoção, criando uma inclinação mais gradual da curva. Ryan e Gross (1943) publicaram um estudo sobre a difusão da semente híbrida de milho entre fazendeiros de Iowa, nos Estados Unidos, despertando um novo interesse na curva S de difusão de inovações.

Essa análise resultou em uma nova onda de pesquisas. As adoções de inovações agrícolas seguiram uma curva normal S quando traçada em uma base cumulativa sobre o tempo. Ryan e Gross (1943) classificaram os segmentos de fazendeiros de Iowa com relação à quantidade de tempo que eles levaram para adotar a inovação, nesse caso, a semente híbrida de milho. Nesse caso, as categorias de adotantes, ou seja, os cinco segmentos de fazendeiros que adotaram a semente são: (1) inovadores; (2) adotantes adiantados; (3) maioria adiantada; (4) maioria atrasada e (5) atrasados.

Os primeiros fazendeiros a adotarem (os inovadores) eram mais cosmopolitas, característica indicada pela maior frequência de viagens para Des Moines (capital de Iowa), e possuíam um perfil socioeconômico mais elevado do que os adotantes mais lentos. Uma das características mais importantes dos inovadores é que eles necessitavam de um período mais curto de adoção do que qualquer outra categoria.

A curva normal em forma de S acontece quando a distribuição aumenta lentamente no início do período estudado, quando existem alguns adotantes em cada período de tempo. A curva acelera no máximo até que metade dos indivíduos do sistema tenham adotado a inovação. Em seguida, a taxa de adoção continua crescendo de forma lenta e gradual à medida que cada vez menos indivíduos restantes adotem a inovação. Nesses casos, os pesquisadores da agenda de políticas públicas esperam que variáveis como o grau de inovação sejam normalmente distribuídas.

O gráfico 3, acima, apresenta a distribuição das adoções dos planos municipais de mobilidade urbana nas cidades brasileiras e mostra que a distribuição não foi normal ao longo do tempo. Ou seja, ela apresentou movimentos de crescimento e decréscimo ao longo do tempo. A adoção cumulativa de planos de mobilidade urbana apresentada na curva S registra uma velocidade lenta de adoções no momento inicial, com crescimento no segundo momento e no tempo final da curva se apresenta de forma decrescente com leve crescimento em 2018, último ano de estudo da presente investigação. Em geral, a distribuição dos dados mostra um crescimento significativo na linha de adoções de planos de mobilidade urbana pelas cidades brasileiras.

No início do processo de difusão, após a publicação das diretrizes, poucos municípios adotam a política de mobilidade no primeiro período. Gradualmente, a taxa de adoção acelerou até que mais cidades adotassem a inovação. O resultado da distribuição ilustrado no gráfico acima define duas importantes proporções em processos de difusão: a trajetória da política de mobilidade urbana e os diferentes perfis de adoção ao longo do tempo.

Tabela 6. Adoção de planos de mobilidade, por ano (2012-2018)

Ano	Frequência	%
2012	17	4,2 %
2013	28	6,6 %
2014	55	13,2 %
2015	138	32,9 %
2016	71	16,9 %
2017	53	12,6 %
2018	57	13,6 %
Total	419	100 %

Fonte: MCidades e prefeituras municipais.

Quando se leva em consideração a adoção de planos municipais de mobilidade urbana por região, conforme é apresentado na tabela abaixo, verifica-se que existe grande concentração das adoções de planos em apenas uma das cinco regiões do país, no Sudeste. Ao mesmo tempo, as demais regiões acumulam conjuntamente quase à mesmo percentual registrado que o registrado a região sudeste. Considerando que essa região representa aproximadamente 75% do PIB brasileiro é de se supor que a difusão dos planos de mobilidade urbana ocorreu na região mais desenvolvida economicamente.

Os estados das regiões sul e nordeste do país vêm na sequência com aproximadamente 30% dos casos e as demais regiões (norte e centro-oeste) registraram juntas 16,7%. Esse resultado mostra que o padrão de adoções dos municípios da região sudeste é diferente em comparação com as demais regiões da federação.

Tabela 7. Adoção de planos de mobilidade, por região (2012-2018)

Regiões do país	Frequência	%
Sudeste	216	51,5 %
Sul	73	17,4 %
Nordeste	60	14,4 %
Norte	53	12,6 %
Centro-Oeste	17	4,1 %
Total	419	100 %

Fonte: MCidades e prefeituras municipais.

Os dados da tabela acima concentram informações sobre a distribuição de adoções de planos de mobilidade urbana no país. Os dados da tabela ilustram a quantidade de planos de mobilidade urbana que foram elaborados por municípios nas regiões brasileiras. Conforme pode ser visto, 51,5% dos 419 casos registrados a partir da publicação da Política Nacional de Mobilidade Urbana localiza-se na região sudeste do país.

Ao observar a distribuição das adoções somente na região sudeste, verifica-se que os planos elaborados apenas no estado de São Paulo correspondem a 51,8% dos casos de adoção da política municipal de mobilidade urbana. Sendo que o restante dos casos se divide entre os estados de Minas Gerais (28,1% das adoções) e Rio de Janeiro (20,1% das adoções). Conforme a literatura apregoa, a variável proximidade geográfica influencia no processo de difusão de políticas públicas, e a proximidade dos municípios nessas unidades da federação auxiliou na difusão da política de mobilidade urbana nessa região.

Tabela 8. Relação aptos x adotantes por Região (2012-2018)

Estado	Aptos	Adotantes	Relação %
Sudeste	517	216	41,7 %
Sul	238	73	30,6 %
Nordeste	592	60	10,1 %
Norte	165	53	32,1 %
Centro-Oeste	105	17	16,1 %
Total	1617	419	25,9 %

Fonte: MCidades e prefeituras municipais.

Embora seja os municípios de Fortaleza (CE) e Campo Bonito (PR) as primeiras cidades cujos gestores inovaram com o desenvolvimento de planos de mobilidade urbana, ou seja, cidades pertencentes a unidades da federação das regiões nordeste e sul, respectivamente. Foram os municípios da região sudeste do país que mais adotaram planos municipais de mobilidade urbana ao longo dos anos analisados no presente estudo. A partir de então, vários municípios de diversas regiões do país, de diferentes tamanhos populacionais e perfis econômicos decidiram desenvolver seus planos de mobilidade urbana de acordo com as diretrizes nacionais. Nesse sentido, a difusão dos planos de mobilidade nas regiões pioneiras foi mais lenta do que na região sudeste do país, que é a região mais desenvolvida nas áreas industrial, urbana e econômica.

Tabela 9. Resumo geral, por UF e ano (2012-2018)

UF	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	TOTAL	EM %
SP	3	5	14	45	16	14	15	112	26,7 %
MG	2	2	5	10	13	13	16	61	14,5 %
PA	1	1	3	8	9	6	5	33	7,8 %
RJ	2	4	6	14	7	-	-	33	7,8 %
RS	3	4	9	9	5	-	-	30	7,1 %
PR	1	1	2	7	1	6	6	24	5,7 %
SC	-	-	1	9	8	1	-	19	4,5 %
BA	-	-	-	3	1	6	6	16	3,8 %
PE	-	-	4	8	3	-	-	15	3,5 %
ES	-	-	2	8	-	-	-	10	2,3 %
MA	-	1	-	2	1	6	-	10	2,3 %
GO	2	3	3	1	-	-	-	9	2,1 %
CE	1	-	-	-	-	-	7	8	1,9 %
RO	2	3	-	1	1	-	-	7	1,6 %
AM	-	1	2	3	-	-	-	6	1,4 %
PB	-	1	2	2	-	-	-	5	1,1 %
MT	-	1	-	4	-	-	-	5	1,1 %
TO	-	-	-	-	2	-	1	3	0,7 %
MS	-	-	-	2	1	-	-	3	0,7 %
RN	-	1	-	1	-	-	-	2	0,4 %
AP	-	-	-	-	1	-	1	2	0,4 %
AC	-	-	1	-	-	-	-	1	0,2 %
PI	-	-	-	-	-	-	1	1	0,2 %
AL	-	-	-	-	1	-	-	1	0,2 %

SE	-	-	-	-	1	-	-	1	0,2 %
RR	-	-	1	-	-	-	-	1	0,2 %

Fonte: MCidades e prefeituras municipais.

O quadro acima apresenta o total de municípios que elaboraram planos municipais de mobilidade urbana por ano e unidade da federação ao longo deste estudo. O somatório de todos esses dados foi utilizado para construção da curva S apresentada mais acima. Destaca-se os estados com maior proporção de adotantes da política de mobilidade urbana, são eles: São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Pará e Rio de Janeiro.

Destaca-se que São Paulo foi o estado do país com a maior adoção de planos municipais de mobilidade urbana, registrando 112 prefeituras aderindo as novas regras. Quando analisamos a evolução da adoção de planos de mobilidade por estado, percebemos que 47,6% das prefeituras de São Paulo adotaram planos de mobilidade. Na distribuição geral, o estado de São Paulo representa 26,7% dos casos. O fator que explica o sucesso na adoção de planos de mobilidade no estado é a capacidade institucional dos municípios paulistas na gestão da política urbana de mobilidade urbana.

Uma informação que chama atenção é a quantidade de municípios do estado do Pará que adotaram planos de mobilidade urbana. O estado registrou 7,8% das adoções do universo geral identificado, com 33 municípios desenvolvendo sua política de mobilidade local. Contudo, ressalta-se que 100% dos municípios paraenses adotantes compreendem grandes cidades com mais de 50 mil habitantes, o que demonstra necessidade e capacidade institucional para o desenvolvimento da mobilidade.

Outra informação que merece destaque na distribuição geral dos dados é que nove unidades da federação representam aproximadamente 4,5% das adoções de planos de mobilidade, são elas: RN, TO, MS, AC, AP, PI, AL, SE e RR. Somados, estes estados equivalem aos casos de adoção no estado de Santa Catarina.

No geral, a distribuição coincide com aspectos importantes que servem de referência para análise da curva de difusão. Em primeiro lugar, destaca-se que a curva forma um S, pois, para tanto, ela está completa. Nesse ponto, pode-se interpretar que o processo de difusão dos planos municipais de mobilidade é um processo que não está mais em expansão, visto que o prazo finalizou em abril de 2019 e apenas 27,9% das prefeituras elaboraram os seus planos de mobilidade urbana no período recortado para este estudo.

Para efeito de registro, com as informações obtidas junto ao Ministério das Cidades cerca de 200 prefeituras haviam adotado planos de mobilidade. Além do levantamento oficial realizado pelo governo federal, em consultas as prefeituras municipais sobre a elaboração de planos municipais de mobilidade, foi possível identificar que existem várias cidades que não fazem parte do banco de dados do governo federal e que já elaboraram seus documentos com vistas a obtenção de recursos através de convênios.

Esses municípios se esforçaram para concluir seus planos para alocação de recursos, segundo a legislação vigente. Não se sabe ao certo quantas prefeituras elaboraram seus planos municipais de mobilidade em 2019, pois este ano não é compreendido na análise. Mas, ao observar o gráfico que apresenta a curva S, pode-se interpretar que a política já passou pela fase dos inovadores e *early adopters*. Provavelmente, o processo encontra-se na fase de *early majority*, ou, talvez, na fase *later majority*.

Ao observar a curva S, pode-se afirmar que o processo de difusão de planos municipais de mobilidade urbana é um processo que foi até 2018 e que finalizou sua evolução naquele mesmo ano. Com isso é possível realizar análises sobre como ocorreu o processo de evolução até este ano. Inclusive, essa evolução oferece uma perspectiva interessante, a depender dos resultados desse trabalho, pois podem oferecer, ao final, conclusões relevantes ao governo federal e demais entidades que reconhecem a importância do planejamento na área de mobilidade.

Pode-se destacar que os municípios dos estados da região sudeste do país representam mais de 40% das prefeituras que elaboraram seus planos municipais de mobilidade urbana até o ano de 2018. Destacando-se especialmente os 112 municípios de São Paulo que representam mais de 25% das adoções de planos municipais de mobilidade urbana do país. Esse dado mostra que existe prevalência dessa unidade da federação na difusão de planos municipais.

Nos quatro primeiros anos de implementação no país, a política de mobilidade urbana se propagou por uma centena de cidades e despertou o interesse de muitos gestores públicos municipais. Entre outros fatores, as características locais dos municípios e a necessidade de implementação de planos municipais de mobilidade urbana para celebração de convênios federais na área de mobilidade urbana para recebimento de repasses orçamentários provocou consenso em torno dos objetivos da política e motivaram partidos políticos e *policymakers* a desenvolverem planos municipais de mobilidade urbana, principalmente os municípios localizados nas regiões sudeste e sul do país.

Nessa perspectiva, o interesse em desenvolver um plano municipal de mobilidade urbana incrementou a competição política em âmbito local e também a disputa por recursos entre municípios em âmbito federal. Muitos municípios do país elaboraram os seus planos municipais de mobilidade urbana no período entre os anos de 2012 a 2015. Todos os documentos elaborados seguiram as legislações e normas federais, estaduais e municipais que regulam o tema da mobilidade.

O conteúdo dos planos de mobilidade urbana, na maioria dos casos, foi desenvolvido tendo como referência os diversos planos de transporte e estudos técnicos desenvolvidos em período anterior pelos órgãos municipais do poder executivo local. Em suma, até o ano de 2018, o processo de difusão de planos municipais de mobilidade concentrou-se nas regiões sudeste e sul do país.

Um elemento interessante a ser observado na tabela 9 é que no estado de São Paulo houve uma rápida difusão dos planos de mobilidade no ano de 2014 e 2015, dois anos após o surgimento do marco legal do setor, mais de 50 municípios teriam concluído seus planos. Posteriormente, em Minas Gerais no ano de 2015 acontece fenômeno similar, vale ressaltar que anteriormente alguns municípios já haviam adotado planos municipais. Por fim, no Rio Grande do Sul acontece fenômeno inverso, com adoções de planos de mobilidade até o ano de 2016, com aproximadamente 30 municípios concluindo seus planos até esse ano.

Uma cidade que merece destaque na região sudeste é São Paulo, capital paulista. Ressalta-se que o plano de mobilidade urbana de São Paulo foi publicado em 2015 e foi formulado com vários instrumentos do planejamento da mobilidade urbana, como, por exemplo, regulamentações, estudos e projetos, em fase de elaboração e que não estavam disponíveis para orientação dos trabalhos à época da construção do plano¹⁷. Por isso, o plano apresentou um caráter mais estratégico do que com proposições, e muitas determinações não foram aprofundadas.

De toda maneira, ao observar os 1617 municípios do banco de dados geral e distribuí-los pelas unidades da federação e avaliando a porcentagem de adoções de planos de mobilidade de cada estado até o ano de 2018, verifica-se que de fato existe uma maior concentração no processo de difusão em municípios de São Paulo e Rio de Janeiro, pois nesses estados 44,8% e 50,7% das prefeituras, respectivamente, teriam elaborado seus planos de mobilidade. Essas informações constam na tabela 10, apresentada abaixo.

¹⁷À época, ainda não estavam finalizados: o Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015); a pesquisa de circulação do transporte de carga em São Paulo, coordenada pela CET em 2014/2015; o planejamento da futura rede de linhas de transporte coletivo da cidade contratada pela SPTrans no início de janeiro de 2015; a conclusão do processo licitatório de serviço de transporte público coletivo realizado pela SMT em 2015; a avaliação do projeto piloto de entrega de cargas noturnas coordenado pela CET; a pesquisa de desempenho da nova rede cicloviária e a consolidação do inventário de emissões do transporte coletivo. Destaca-se ainda: a promulgação do Decreto nº 56.232/2015 que conferiu nova regulamentação à Lei do Transporte Municipal (Lei nº 13.241/2001).

Tabela 10. Relação aptos x adotantes por Estado (2012-2018)

Estado	Aptos	Adotantes	Relação %
SP	240	112	46,6 %
MG	179	61	34,1 %
RJ	64	33	51,5 %
PA	98	33	33,6 %
RS	97	30	30,9 %
PR	85	24	28,2 %
SC	56	19	33,9 %
BA	178	16	8,9 %
PE	96	15	15,6 %
ES	34	10	29,4 %
MA	83	10	12,1 %
GO	49	9	18,3 %
CE	93	8	8,6 %
RO	17	7	41,1 %
AM	13	6	46,1 %
PB	32	5	15,6 %
MT	32	5	15,6 %
TO	9	3	33,3 %
MS	24	3	12,5 %
RN	26	2	7,6 %
AP ¹⁸	4	2	50,0 %
AC	5	1	20,0 %

¹⁸No estado do Amapá apenas quatro cidades possuem mais de 20 mil habitantes e estão obrigadas a elaborarem seus planos de mobilidade urbana, para realização de convênios e contratos de repasse na área de mobilidade. Contudo, apenas duas, o que representa 50% delas adotaram sua política municipal de mobilidade, são elas: Macapá e Santana.

AL	40	1	2,5 %
PI	24	1	4,1 %
SE	20	1	5,0 %
RR ¹⁹	2	1	50,0 %
DF ²⁰	1	1	100 %
Total	1617	419	25,9 %

Fonte: MCidades e prefeituras municipais.

O estudo da difusão de planos municipais de mobilidade urbana apresenta, em uma análise preliminar, que os municípios que adotaram planos de mobilidade urbana estão dispersos por todos estados das regiões do país, envolvendo ainda municípios de todos os portes. Nesse sentido, é de se esperar que, ao realizar uma investigação do comportamento de diferentes municípios deve-se considerar a diversidade dos mesmos, principalmente quanto a região, contextos e porte.

Tabela 11. Adoção de planos de mobilidade, por porte do município (2012-2018)

Porte	Frequência	%
Maior que 500.000	32	7,6 %
100.001 até 500.000	227	54,1 %
50.001 até 100.000	93	22,1 %
20.001 até 50.000	49	11,6 %
10.001 até 20.000	10	2,3 %
5.001 até 10.000	5	1,1 %
Até 5.000	3	0,7 %
Total	419	100 %

Fonte: MCidades e prefeituras municipais.

¹⁹ Em Roraima somente duas cidades estão aptas, apenas a capital Boa Vista adotou a política de mobilidade.

²⁰ O Distrito Federal (DF) compreende apenas um município, Brasília. Portanto 100% dos adotantes.

A partir do início da elaboração de planos municipais de mobilidade urbana de acordo com as diretrizes nacionais estabelecidas pela Lei nº 12.587/2012 que a difusão dos planos municipais de mobilidade urbana deixou de ser um fenômeno do tipo *bottom up* para assumir um movimento *top down*.

Os dados apresentam que apenas 419 prefeituras adotaram seus planos de mobilidade urbana entre o período da publicação das diretrizes da mobilidade até 31 de janeiro de 2018. A análise dos dados mostra que esses municípios estão dispersos por todas as regiões do país envolvendo municípios de todos os portes. O perfil de município que registrou a maior adoção de planos são as cidades que registram população entre 100 mil e 500 mil habitantes, correspondendo a 54,1% das adesões.

Esses municípios compreendem mais da metade da quantidade de adoções de planos de mobilidade. O segundo porte de município que mais adotou planos de mobilidade foram os com população entre 50 e 100 mil habitantes, representando 22,1% dos casos de adoções. As cidades com população entre 20 e 50 mil habitantes registraram o terceiro maior índice de adoções, com 11,6% dos planos de mobilidade.

É importante destacar que os municípios com população inferior a 20 mil habitantes estão dispensados de adotarem planos de mobilidade urbana. Contudo, os dados apresentados na tabela acima mostram que 4,1% das cidades com população menores de 20 mil habitantes elaboraram planos de mobilidade compreendem municípios nesta faixa, representando 18 casos. A informação mais interessante é que essas ocorrências de adesões a política representam pequenas municipalidades do interior²¹, não correspondendo a cidades pertencentes a região metropolitana de grandes centros urbanos.

²¹Entre os casos de municípios com menos de 20 mil habitantes registrados, a única exceção é o município de Abadia de Goiás (GO), pertencente à Região Metropolitana de Goiânia. O município fez adoção de plano de mobilidade urbana no ano de 2015.

Tabela 12. Relação aptos x adotantes por porte de município (2012-2018)

Porte	Aptos	Adotantes	Relação %
Maior que 500.000	32	32	100 %
100.001 até 500.000	227	227	100 %
50.001 até 100.000	311	93	29,9 %
20.001 até 50.000	1047	49	4,6 %
10.001 até 20.000	-	10	-
5.001 até 10.000	-	5	-
Até 5.000	-	3	-
Total	1617	419	25,9 %

Fonte: MCidades e prefeituras municipais.

Os dados acima mostram que os municípios com mais de 100 mil habitantes que estavam aptos para elaborarem planos de mobilidade urbana registraram 100% de adoções. Os municípios com população entre 50 e 100 mil habitantes registraram 29,9% de adoções. Apesar do baixo percentual (4,6%) dos municípios com população entre 20 e 50 mil habitantes, 49 cidades elaboraram seus planos municipais de mobilidade urbana.

As cidades com população entre 10 e 20 mil habitantes estão dispensados de adotarem planos de mobilidade urbana. Contudo, mesmo com esse porte populacional se o município pertencer a regiões metropolitanas não está dispensado da elaboração do plano. A tabela 12, acima, mostra que existem municípios que estão nessa condição, e somente 10 cidades adotaram planos de mobilidade, representando 20,8%.

A ideologia do gestor local possui influência na adoção de determinadas políticas. Pode-se compreender que a ideologia partidária do prefeito exerce persuasão sobre atores políticos, o que pode ser verificado no fato de que políticos de ideologias políticas diferentes possuem divergências de adoção (BERRY e BERRY, 2007).

Tabela 13. Relação aptos x adotantes por ideologia (2012-2018)

Estado	Aptos	Adotantes	Relação %
Esquerda	528	126	23,8 %
Centro	468	143	30,5 %
Direita	621	150	24,1 %
Total	1617	419	25,9 %

Fonte: MCidades e prefeituras municipais.

O percentual dos adotantes de acordo com a ideologia do partido do prefeito se apresentou de modo equilibrado, com uma leve tendência dos partidos políticos de centro a prevalecerem nas adoções dos planos de mobilidade, conforme verifica-se na tabela acima. Os prefeitos de partidos políticos de centro registram 30,5% das adoções de planos de mobilidade urbana, o que correspondeu a 143 adoções. Os partidos de direita e esquerda ficaram com resultados próximos, com 24,1% e 23,8%, respectivamente.

Tabela 14. Adoções de planos de mobilidade, por partidos (2012-2018)

Ano	Frequência	%
PMDB	81	19,3 %
PSDB	63	15,1 %
PT	43	10,2 %
PP	33	7,8 %
PSD	29	6,9 %
PSB	28	6,6 %
PR	25	5,9 %
PTB	23	5,4 %
PDT	20	4,7 %
DEM	20	4,7 %
PPS	11	2,6 %

PSC	10	2,3 %
PC do B	8	1,9 %
PV	7	1,6 %
PMN	5	1,1 %
PRB	4	0,9 %
PPL	2	0,5 %
PRP	2	0,5 %
PHS	1	0,2 %
PSDC	1	0,2 %
PSL	1	0,2 %
PT do B	1	0,2 %
PTN	1	0,2 %
Total	419	100 %

Fonte: MCidades e prefeituras municipais.

A tabela acima mostra a distribuição dos planos municipais de mobilidade urbana por partido político considerando o universo total de adotantes. Os dados mostram que 19,3% dos 419 planos de mobilidade foram elaborados por municípios em que o prefeito pertencia ao PMDB no ano de adoção da política. Em segundo lugar está o PSDB com aproximadamente 15% dos planos elaborados. Na sequência, ocupando o terceiro lugar está o PT com 10,2% dos planos de mobilidade urbana.

Destaca-se que esses três partidos compreendem 44,6% do total de adoções de planos de mobilidade urbana no país. Em seguida, aparecem outros partidos com uma quantidade reduzida de planos elaborados. O resultado dos dados mostra, portanto, um predomínio do PMDB, PSDB e PT em termos de adoção de planos municipais de mobilidade urbana na tentativa de garantir a realização de convênios e contratos de repasse com o governo federal na área de infraestrutura em mobilidade urbana.

Tabela 15. Relação aptos x adotantes por partido (2012-2018)

Partido	Aptos	Adotantes	Relação %
PMDB	282	81	28,7 %
PSDB	186	63	33,8 %
PT	190	43	22,6 %
PSD	158	29	18,3 %
PSB	140	28	20,0 %
PP	115	33	28,6 %
PDT	93	20	21,5 %
PTB	91	23	25,2 %
PR	83	25	30,1 %
DEM	69	20	28,9 %
PPS	32	11	34,3 %
PSC	29	10	34,4 %
PV	28	7	25,0 %
PRB	25	4	16,0 %
PC do B	24	8	33,3 %
PT do B	13	1	7,6 %
PMN	10	5	50,0 %
PSL	10	1	10,0 %
PRP	11	2	18,1 %
PPL	6	2	33,3 %
PTN	6	1	16,6 %
PSDC	4	1	25,0 %
PHS	3	1	33,3 %
Total	1617	419	25,9 %

Fonte: MCidades e prefeituras municipais.

A evolução da política nacional de mobilidade urbana registrou uma difusão verticalizada sob coordenação do governo federal. Além disso, no caso da difusão vertical entre governo central e governos municipais, os incentivos políticos são investigados em função da competição por recursos orçamentários. Esse quadro de difusão da política nacional de mobilidade urbana pode ser melhor explorado na próxima seção a partir do conhecimento e análise dos dados utilizando o modelo *Event History Analysis*.

Por fim, compreende-se que a influência vertical exercida pelo governo federal visualiza a emulação dos estados como forma de um processo horizontal. Mas, tratando-se de uma política nacional. O governo federal ao assumir o papel de estado pioneiro gerou motivação para que governos locais estabelecessem as regras do governo nacional que vão além do aprendizado. Nesse caso, pode-se dizer que o governo nacional determinou atividades aos municípios.

5.3. Processo de difusão de planos de mobilidade pelo *Event History Analysis*

Este capítulo também analisou a probabilidade de municípios das diversas regiões do país adotarem planos municipais de mobilidade urbana. Foi utilizada a metodologia *Event History Analysis* e o modelo de sobrevivência²² de Cox para o teste estatístico realizado com os 1617²³ municípios aptos a adotarem a política nacional de mobilidade urbana no país. Foram investigados um conjunto de determinantes internos e estruturais para estimar o efeito das covariáveis sobre a variável dependente do estudo.

²²A análise de sobrevivência utilizada na presente investigação é o modelo de risco proporcional de Cox (1972). O modelo de Cox faz uma relação da variável resposta com covariáveis (fatores de risco) que provavelmente estão associadas à falha ou ocorrência do evento durante o tempo observado. O modelo de sobrevivência (*survival models*) difere de outros modelos de regressão devido dois aspectos. O primeiro é que este modelo considera os dados censurados, ou seja, dados que foram verificados de forma parcial devido a finalização da pesquisa, ausência de informações ou por falha aleatória. O segundo aspecto é devido as variáveis independentes do modelo poderem alterar seus valores durante o período de observação, o que confere maior confiança aos dados da análise.

²³Segundo dados do IBGE o Brasil conta hoje com 5.570 municípios. Contudo, são consideradas nesta análise somente os municípios aptos a elaboração de planos de mobilidade urbana.

O modelo teórico procurou definir o efeito dos mecanismos causais da difusão da política de mobilidade urbana entre os anos de 2012 e 2018. Já o modelo estatístico da análise de sobrevivência é utilizado por possibilitar a interpretação da probabilidade de “risco” de municípios elaborarem seus planos de mobilidade urbana. Para a presente investigação, o modelo estatístico testará quais fatores aumentam ou diminuem a probabilidade de um município brasileiro adotar seu plano de mobilidade urbana no período entre 2012 e 2018 - sendo 2012 o ano da publicação das diretrizes da mobilidade urbana.

Os resultados alcançados são robustos do ponto de vista estatístico e oferecem uma explicação para uma das questões deste estudo que busca compreender a origem e difusão da política de mobilidade urbana no espaço de tempo delimitado para este estudo. As tabelas 16 e 17, a seguir, apresentam as estimativas de “falha” e sobrevivência para o caso da difusão de planos municipais de modalidade urbana.

O modelo de riscos proporcionais calcula o risco no tempo com uma variável explicativa. Com a presença de covariáveis nos dados de sobrevivência, uma maneira de realizar a modelagem desses dados é utilizando o teste de proporcionalidade desenvolvido por Cox (1972), que é comumente utilizado em pesquisas que analisam dados em tempo de sobrevivência. Esse teste descreve a relação existente entre a ocorrência de eventos. O risco é a probabilidade de um caso experimentar o evento em um período mediano em torno desse intervalo de tempo.

O teste de riscos proporcionais é bastante utilizado devido a razão entre as taxas de risco para os municípios com diferentes valores e categorias das variáveis explicativas são utilizadas independente do tempo. Também é possível considerar que o teste de riscos proporcionais em forma de função de risco acumulado ou de sobrevivência (CARVALHO, 2011). Esse modelo passou a ser o mais utilizado na análise de dados de sobrevivência por sua versatilidade.

Como na análise de sobrevivência o interesse também pode estar no risco de falha o modelo proposto por Cox (1972) modela diretamente a função de risco. O princípio básico deste modelo para estimar o efeito das covariáveis é a proporcionalidade dos riscos ao longo de todo o tempo de observação. No teste de risco a proporcionalidade ao longo do tempo será aceita se não houver cruzamento entre as curvas de sobrevivência por categorias das variáveis.

Colosimo e Giolo (2006) apregoam que o modelo de Cox é coerente a partir de dados que investigam o tempo de duração em que a resposta é o tempo até a ocorrência do evento de interesse, ajustado por covariáveis. Esse modelo é o mais utilizado em pesquisas de sobrevivência devido a sua versatilidade. O modelo apresenta uma regressão em que as observações são censuradas ou não, que ganham destaque devido a relação existente entre a função de risco e as covariáveis. A aplicação desse modelo é possível em diversas áreas do conhecimento, o que é comprovado através da quantidade significativa do número de artigos publicados utilizando esse modelo estatístico.

Os estudos na área de adoção de políticas públicas, principalmente, os que se dedicam a investigar a difusão de inovações cresceram nos últimos anos e é por isso que foi adotado esse modelo metodológico para a presente análise de dados. Diferente de outros modelos, no modelo de Cox (1972), os tempos de sobrevivência não precisam seguir uma distribuição estatística particular, sendo uma função de risco com uma linha basal estimada não parametricamente.

A regressão de Cox (1972) coloca em prática modelos de risco proporcionais em um ou mais preditores, e por ser semi-paramétrico, a taxa de risco base ou estimada do risco absoluto não precisa de especificações pontuais. Ao atender todos os pressupostos, o modelo de Cox permite melhores estimativas tanto de risco acumulado como também de probabilidades de sobrevivência.

O modelo de Cox (1972) é o mais utilizado na análise de dados de sobrevivência e permite incorporar facilmente covariáveis dependentes do tempo, que ocorrem cada vez mais com frequência em estudos de difusão de políticas públicas. O modelo é conhecido por ter taxas de falha proporcionais. Assim, se um município no início do estudo possui chances de adotar um plano de mobilidade igual a duas vezes o risco de um segundo município, então a razão de riscos será a mesma para todo o período de acompanhamento.

O modelo de regressão de Cox (1972) é caracterizado pelos coeficientes β s, que medem os efeitos das covariáveis sobre a função de taxa de falha. Trata-se de um método estatístico que é utilizado para se fazer inferências sobre determinado fenômeno de estudo. Nesse sentido, a análise de sobrevivência envolve a modelagem do tempo da ocorrência de um evento, onde a interrupção é considerada um evento para o estudo.

A técnica estatística conhecida como análise de sobrevivência é utilizada quando se pretende analisar um fenômeno, em relação a um período de tempo. É analisado o tempo transcorrido entre um evento inicial (no qual um sujeito estava em um estado particular) e um evento final (que modifica este estado). A comparação de curvas de sobrevivência é utilizada frequentemente quando desejamos comparar curvas de sobrevivência de diferentes grupos. Para isso deve-se dividir o conjunto total de observações em grupos distintos. Em seguida, são estimadas as funções de sobrevivência para cada grupo.

A variável dependente desta pesquisa é a adoção de plano municipal de mobilidade urbana, 0 – não adotou, ou 1 – adotou plano de mobilidade urbana. A probabilidade média de adoção ao longo dos anos foi baixa. Em outras palavras, a cada dez municípios aptos a adoção, três elaboraram suas diretrizes locais de mobilidade urbana. Entretanto, essa performance não se apresenta de forma uniforme quando é analisado os resultados isolando os municípios segundo algumas variáveis independentes.

Para explicar os determinantes da adoção de planos municipais de mobilidade urbana nos municípios brasileiros, as principais variáveis independentes envolvem aspectos geográficos, institucionais e políticos. Cabe registrar a importância dessa área de política pública em nível local no país, principalmente, com o processo de descentralização fiscal após a Constituição de 1988, em que os municípios passaram a figurar papel de destaque com o aumento de suas responsabilidades, tanto no campo das receitas quanto no das despesas (SOUZA, 2003).

A tabela 17, abaixo, apresenta os coeficientes obtidos ao estimar os determinantes internos e externos no modelo estatístico utilizado. Os dados reportam resultados das variáveis explicativas da teoria de difusão de políticas e ao mesmo tempo considera a variável tempo que controla o efeito das variáveis independentes sobre a possibilidade de adoção de plano municipal de mobilidade urbana.

A análise dos determinantes que motivaram a decisão política dos prefeitos em adotar planos de mobilidade utilizou o modelo estatístico *Event History Analysis*. Foi definido então o modelo de análise de sobrevivência de Cox (1972). Os determinantes da descentralização da política de mobilidade urbana no Brasil mostram que existem desafios institucionais que foram impostos pelo novo desenho do federalismo brasileiros.

Os aspectos institucionais, políticos e geográficos e as relações entre as esferas de governo moldam o processo de difusão da política de mobilidade urbana. A opção pela metodologia *Event History Analysis* ocorreu pela perspectiva de compreender os determinantes que conduzem políticos locais a adotarem as diretrizes da política de mobilidade urbana desenvolvida pela esfera federal de governo. Com efeito, devido à complexidade do tema e por esta investigar apenas um passo da explicação do fenômeno da difusão de planos municipais, apresentamos as variáveis e os coeficientes encontrados durante a operacionalização dos testes estatísticos.

Tabela 16. Variáveis independentes para o modelo de regressão de Cox (1972).

Parâmetro	Variáveis
β_1	REGIÃO SUDESTE
β_2	ADOÇÃO DE PLANO DIRETOR
β_3	COMPETIÇÃO POLÍTICA ALTA
β_4	PREFEITO REELEITO
β_5	ALINHAMENTO FEDERAL
β_6	REGIÃO METROPOLITANA
β_7	TAXA DE URBANIZAÇÃO
β_8	ADOÇÃO DE PLANO MUNICIPAL DE TRANSPORTE
β_9	TRANSPORTE COLETIVO INTRAMUNICIPAL

Fonte: IBGE e TSE.

Tabela 17. Estimativa dos parâmetros: modelo de Cox (1972).

Parâmetro	Razão de Risco	Erro Padrão	Valor Z	Valor P
β_1	3,7155	0,3903	12,49	0,000
β_2	1,5528	0,1616	4,23	0,000
β_3	1,0919	0,1105	0,87	0,385
β_4	1,2201	0,1340	1,81	0,070
β_5	0,9433	0,1034	- 0,53	0,595
β_6	0,6379	0,1728	- 1,66	0,097
β_7	0,1346	0,0320	- 8,44	0,000
β_8	1,6891	0,3816	2,32	0,020
β_9	0,6249	0,0772	- 3,80	0,000

Fonte: IBGE e TSE.

Por se tratar de um modelo explicativo que possui como variável dependente a adoção de planos municipais de mobilidade urbana (varia de 0 a 1), a pesquisa utiliza o modelo *Event History Analysis*, ou simplesmente, análise de sobrevivência. O número de observações, no modelo com os municípios, é bastante expressivo, registrando 1617 municipalidades brasileiras. Foi testado o modelo estatístico com o conjunto de variáveis selecionadas para esta pesquisa. Os resultados são bastante interessantes dentro da discussão desta investigação, como é possível observar a seguir nos testes de hipóteses.

É perceptível que os erros padrão e valor P apresentam valores baixos e assim o modelo parece se ajustar adequadamente aos dados. Após a análise descritiva realizada no início deste capítulo, todas as variáveis foram inseridas individualmente no modelo de regressão desenvolvido por Cox (1972), através da metodologia *Event History Analysis*. Foram testadas as hipóteses apresentadas anteriormente considerando como variável dependente a adoção ou não de planos municipais de mobilidade urbana.

Ao considerar o valor P encontrado para cada uma das variáveis, percebe-se que as variáveis utilizadas no modelo são significativas. Os dados da tabela acima indicam coeficientes $p < 0,05$. O que representa variáveis que são importantes para explicar a adoção de planos municipais de mobilidade urbana. Quando o valor de “p” for menor que 0,05 indica que existe significância estatística entre as curvas de sobrevivência, com nível de significância de 5%. Estudos em ciência política muitas vezes utilizam essa análise envolvendo covariáveis que podem estar relacionadas com o tempo de sobrevivência.

O modelo de Cox (1972) permite a análise de dados provenientes de estudos de “tempo de sobrevivência”, em que a resposta é o tempo até a ocorrência de um evento de interesse, controlado por covariáveis. O modelo de Cox é caracterizado pelos coeficientes β 's que medem os efeitos das covariáveis sobre a função de taxa de falha. Este modelo estima razões de riscos (*hazard ratios*).

Hipótese 1: prefeituras que se localizam na região sudeste do país possuem maior tendência a adotarem planos de mobilidade urbana.

Essa hipótese foi testada com o objetivo de analisar o nível de desenvolvimento econômico com a finalidade de testar um fator interno na adoção de planos de mobilidade. A variável *região sudeste* apresenta uma razão de risco de 3,7155 com erro padrão de 0,3903 e valor P igual a 0,000. Como pode ser visto, 54,1% dos 419 casos registrados a partir da publicação da Lei nº 12.587/2012 localiza-se na região sudeste. O estado de São Paulo corresponde a 52,4% dos casos de adoção de planos de mobilidade urbana, sendo que o restante se divide entre os estados de Minas Gerais e Rio de Janeiro.

Os casos de adoções de planos municipais de mobilidade urbana no país, sobretudo na região sudeste brasileira, cresceram consideravelmente nos anos de 2012, 2013 e 2014, alcançando o pico máximo no ano de 2015. A capacidade institucional dessa região do país é o fator da significância e apresentação da alta estimativa no modelo estatístico. Como foi possível observar na tabela 17, o valor Z registrado foi positivo e marcou 12,49. Permitindo uma interpretação de que desenvolvimento econômico como fator interno contribui para que os municípios tenham capacidade técnica e gerencial para elaborarem seus planos de mobilidade urbana ao longo do período.

Hipótese 2: prefeituras que elaboraram os seus planos diretores em período anterior possuem maior tendência em elaborar seus planos municipais de mobilidade urbana.

Essa hipótese foi testada com o objetivo de analisar a função e o comportamento das instituições políticas com vistas a examinar um fator estrutural na difusão de políticas públicas. Pois a legislação com as diretrizes para elaboração de planos diretores estabelecia regras de acesso à mobilidade urbana nos planos diretores. Desse modo, a principal variável independente do modelo é a adoção de plano diretor.

Conforme a legislação federal especificada em período anterior à lei da mobilidade urbana, municípios acima de 20 mil habitantes também ficaram obrigados à elaborarem seus planos diretores e posteriormente integrar de forma compatível o plano municipal de mobilidade urbana. Desse modo, o plano de mobilidade urbana desenvolvido pelo município deveria ser integrado ao seu plano diretor municipal, existente ou em elaboração, no prazo máximo de sete anos, ou seja, até abril de 2019.

Essa variável apresenta como resultado o fato de um município ter elaborado seu plano diretor no período anterior à publicação das diretrizes nacionais da mobilidade urbana aumentam as chances de este desenvolver seu plano municipal de mobilidade urbana. Os resultados do teste dessa variável no modelo metodológico registraram um erro padrão de 0,1616 associado ao valor P de 0,000 indicando significância estatística e um valor Z positivo de 4,23. Esses resultados nos permitem concluir que quando a cidade já possui plano diretor elaborado, significa que os gestores e técnicos do município possuem experiência na elaboração de um documento com essa complexidade. Aumentando em 4,23 vezes mais as chances de adoção de planos de mobilidade de acordo com as diretrizes nacionais.

Hipótese 3: municípios com competição política alta possuem maior tendência a elaborarem planos municipais de mobilidade urbana.

Essa hipótese foi pensada com o objetivo de analisar o incentivo eleitoral com a finalidade de testar o fator interno da competição política. A literatura considera a variável competição política como um determinante excelente para a difusão de políticas públicas. Entre as considerações do estudo seminal de Walker (1969), acerca da difusão de políticas entre as unidades americanas durante a década de 1960, encontra-se a conclusão de que sistemas eleitorais competitivos tem mais probabilidade de emulação de uma política pública quando comparado com sistemas eleitorais menos ou não competitivos. Desse modo, municípios com competição alta tem mais chances de adoção de planos.

Nesse contexto foi esperado que os municípios que apresentaram maiores disputas eleitorais teriam maiores chances de elaborar planos de mobilidade urbana em comparação com outras municipalidades com disputas menos competitivas.

A variável competição política é utilizada no modelo estatístico para realizar testes do efeito da competitividade da política eleitoral sobre a difusão da política de mobilidade. Desse modo, a observação inicial da variável competição política é que ela se constitui como um fator de influência nos processos de difusão. A competição política importou significativamente nas ocorrências de difusão vertical de planos de mobilidade urbana no país. Os resultados dos testes estatísticos nos permitem assinalar que as adoções de planos municipais de mobilidade urbana estão diretamente associadas ao fator competição política, principalmente, por recursos orçamentários.

Além disso, mesmo levando em consideração que as características da política nacional de mobilidade urbana é uma relação entre governos porque são previstos a realização de convênios institucionais e contratos de repasse, a decisão de elaborar o plano de mobilidade urbana é exclusiva dos governos municipais, sendo essa decisão coberta por um cálculo político racional que considera a competitividade eleitoral no município. Desse modo, espera-se que municípios com maior competição política eleitoral provavelmente tenham maior adesão a política nacional de mobilidade urbana em comparação com municípios menos competitivos.

Ainda no que diz respeito à variável competição política, conclui-se que o coeficiente da variável assume significância estatística, com registro de erro padrão de 0,1105 e significância com valor P de 0,385. Além do valor Z registrando um sinal positivo de 0,87. Assim, os índices do modelo de sobrevivência indicam para uma situação em que quanto mais elevada é a competição política municipal maiores são as chances do município elaborar seu plano de mobilidade urbana.

Hipótese 4: municípios que são administrados por prefeitos reeleitos possuem maior tendência na elaboração de planos municipais de mobilidade urbana.

Essa variável foi testada com o objetivo de analisar a característica eleitoral do município com a intenção de medir a reeleição do prefeito municipal como um fator interno. A reeleição para o cargo de prefeito municipal proporciona mais uma possibilidade do gestor público local de renovar o seu mandato de forma consecutiva. Essa oportunidade é um fenômeno relativamente novo na democracia brasileira. Com a Emenda Constitucional nº 16, aprovada em 1997, a reeleição passou a vigorar, permitindo ao ocupante de cargos do Executivo concorrer mais uma vez a eleição.

Nesse cenário, quando o prefeito municipal chega ao final de seu mandato ele pode candidatar-se à reeleição. Essa é uma prática cada vez mais comum e utilizada pelos prefeitos nas eleições municipais. Desde a entrada em vigor da Emenda Constitucional cerca de 60% dos prefeitos no exercício de suas gestões disputaram as eleições pelo seu segundo mandato. Nesse sentido, as eleições podem trazer políticas públicas que os eleitores desejam e as cidades necessitam. Os prefeitos reeleitos para continuidade de seus mandatos podem ser mais motivados a escolher políticas que a população deseja. O eleitorado, na maioria as vezes, consegue selecionar bons gestores com competência e compartilhamento de metas com a população com o incentivo da reeleição.

A variável *prefeito reeleito* registrou um valor P de 0,070 e valor Z positivo de 1,81 no modelo estatístico utilizado. O resultado permite compreender que a variável de reeleição do prefeito mantém influência com nível de significância, pois com o tempo do mandato ampliado permite ao gestor municipal conseguir desenvolver uma quantidade maior de políticas. Dessa forma, a hipótese que analisa o fator reeleição do prefeito municipal foi confirmada, caracterizado pela continuidade do mandato prefeito, sobre a probabilidade de a gestão municipal elaborar seu plano de mobilidade urbana.

Hipótese 5: municípios que são administrados por prefeitos pertencentes ao partido do presidente possuem tendência a adotarem planos de mobilidade urbana.

Essa hipótese foi testada com o objetivo de analisar a implicação do alinhamento partidário federal sobre a decisão do prefeito em adotar as diretrizes da política nacional de mobilidade urbana. A intenção é examinar um fator interno na adoção de políticas públicas. O teste estatístico da hipótese mostrou uma significância de 0,595.

Contudo, o valor Z para este teste registrou um valor negativo, resultando em -0,53. Portanto, o modelo utilizado na análise sugere que o fato de um município estar alinhado politicamente com o governo federal, ou ainda, ser administrado por prefeito do mesmo partido que o presidente da república não influencia na elaboração de um plano de mobilidade urbana. Desse modo, conclui-se que a variável alinhamento eleitoral que considera a configuração partidária entre o governo federal e os municípios não explica a difusão da política de mobilidade urbana no país ao longo do período estudado.

Hipótese 6: municípios que pertencem a regiões metropolitanas possuem tendência mais alta a elaborarem seus planos de mobilidade urbana.

Essa hipótese foi testada com o objetivo de analisar a influência da variável *região metropolitana* na adoção de planos de mobilidade urbana, a intenção foi testar um fator externo nos determinantes da difusão. O resultado do modelo estatístico apresenta que a hipótese de pertencimento do município a região metropolitana pouco tem influência na adoção de planos municipais de mobilidade urbana. Os dados do modelo apresentam significância estatística com valor P de 0,097 e valor Z negativo, registrando -1,66. Portanto, o fator estrutural de pertencimento do município a uma determinada região metropolitana não provoca impactos nas chances de adoção de planos de mobilidade urbana, ou seja, pertencer a um centro urbano não influencia na adoção de planos.

Hipótese 7: municípios com maior taxa de urbanização média possuem maior tendência a elaboração de planos municipais de mobilidade urbana.

Essa hipótese foi testada com o objetivo de analisar o grau de desenvolvimento da taxa de urbanização do município com a intenção de testar a variável *urbanização* como um fator interno na difusão de inovações. O teste estatístico do modelo apresentou uma razão de risco de 0,1346 com erro padrão de 0,0320 e valor P igual a 0,000. Contudo, o valor Z para este teste registrou um valor negativo, resultando em -8,44. Portanto, o modelo utilizado na análise sugere uma interpretação de que quanto maior é a taxa de urbanização de um município menores serão as chances de adoção de plano de mobilidade.

Hipótese 8: municípios que desenvolveram planos municipais de transporte em período anterior possuem maior tendência a elaboração de planos de mobilidade.

Essa hipótese foi testada com o objetivo de analisar a função e o comportamento das instituições políticas locais, como exame de um fator estrutural. Ou seja, a intenção foi medir a experiência da gestão local com relação a elaboração de regras de transporte coletivo municipal. O resultado do modelo estatístico utilizado mostrou uma razão de risco de 1,6891 e significância estatística com o valor P de 0,020 encontrado. O valor Z foi positivo e registrou 2,32 o que nos permite dizer que as cidades que possuem planos municipais de transporte elaborado têm maiores chances de adotar planos de mobilidade urbana.

Portanto, a variável adoção de *plano municipal de transporte* explica na esfera institucional o histórico do município em elaboração de documentos que visam a melhoria do transporte público municipal e, conseqüente, melhoria na qualidade da mobilidade urbana. Nesse cenário, a cidade que possui o seu plano municipal de transporte elaborado, tem uma probabilidade maior de elaborar o plano de mobilidade urbana em conexão com o documento construído anteriormente.

Hipótese 9: municípios que possuem transporte coletivo intramunicipal possuem maior tendência a elaboração de planos municipais de mobilidade urbana.

Essa hipótese foi testada com objetivo de analisar o papel das instituições, principalmente, a partir da elaboração anterior de regras de transporte coletivo intramunicipal. Assim, a hipótese foi testada com intensão de verificar um fator estrutural ligado ao setor de mobilidade urbana. Essa hipótese foi escolhida devido à relevância da preocupação do poder público municipal com a causa da mobilidade urbana no país, como, por exemplo, o planejamento e deslocamentos de indivíduos nas cidades.

Nesse sentido, ao testar a influência de fatores institucionais da área do transporte municipal, o modelo incorpora a variável *transporte coletivo intramunicipal*. No modelo estatístico selecionado é identificada significância estatística com valor P de 0,000. Contudo, o valor Z para este teste registrou um valor negativo, resultando em -3,80. Portanto, o modelo utilizado na análise sugere uma interpretação de que quando um município possui transporte coletivo intramunicipal desenvolvido menores são as chances dele em adotar planos de mobilidade urbana no período recortado para estudo.

Em síntese, as evidências empíricas do modelo *Event History Analysis* indicam que o desempenho institucional dos municípios importa para a adoção de planos municipais de mobilidade urbana. Portanto, é possível confirmar as hipóteses que versam sobre a adoção em período anterior de planos diretores municipais e planos municipal de transporte coletivo. Inclusive, a variável de reeleição do prefeito foi confirmada. Pois os resultados sugerem que o gestor local que permanece à frente da administração pública municipal por mais de um mandato consecutivo, ou seja, quando for reeleito, oferece maior probabilidade de tomada de decisão em termos de políticas públicas voltadas para excelência na gestão, principalmente, na área de mobilidade urbana.

Desse modo, na esfera política, as variáveis apresentaram efeitos com significância no modelo estatístico selecionado para estudo. A competição política alta e a reeleição do prefeito nos municípios apresentaram resultados significativos, ou seja, a probabilidade do município que possui essas características adotar planos municipais de mobilidade urbana é mais alta do que cidades sem prefeito reeleito e com baixa competição.

De modo inverso, o fato de o prefeito municipal pertencer à partido alinhado à coalizão do presidente da república não aumenta a possibilidade de adoção de planos de mobilidade urbana. No mesmo caminho estão as hipóteses referentes aos fatores estruturais, as hipóteses de pertencimento a região metropolitana e alta taxa de urbanização também não se confirmaram, mesmo apresentando resultados estatisticamente significativos. Esse efeito permite inferir que os fatores estruturais realmente não importam e também influenciam a probabilidade de os municípios elaborarem seus planos de mobilidade urbana.

Portanto, o teste de hipóteses realizado a partir da utilização da análise de sobrevivência nos permite concluir que a probabilidade de um município adotar o seu plano de mobilidade urbana é maior se houve a criação anterior de um plano diretor e de plano municipal de transporte, se o município pertencer a região sudeste do país, se a competição política for alta e se o prefeito for reeleito.

5.4. Avaliação da difusão de planos de mobilidade sob perspectiva comparada

O modelo estatístico *Event History Analysis* foi utilizado para estimar a probabilidade de um governante municipal aderir ou não a política de mobilidade urbana. Os resultados, em linhas gerais, corroboraram com a conjuntura prevista pela literatura de difusão de políticas públicas. O fato dos municípios serem administrados por prefeitos reeleitos e com competição política alta foram elementos que favoreceram a adesão a política nacional de mobilidade urbana.

A presente tese foi o primeiro trabalho a explorar a difusão de uma política urbana brasileira, destaca-se que suas descobertas geram subsídios importantes para futuras pesquisas de difusão. A aplicação de uma comparação com outros estudos que se dedicaram em investigar a difusão de políticas sociais constitui-se como enriquecedor para a presente análise. O caso das políticas sociais como de transferência de renda e de saúde se apresentam como uma boa opção para o início dessa tarefa.

No que se refere a variável competição política municipal, as estatísticas indicam um resultado próximo ao que apregoa a literatura especializada em difusão de políticas públicas. Para o caso particular deste estudo, ficou evidenciado que a probabilidade de um município aderir a política nacional de mobilidade urbana foi maior em ambientes políticos competitivos. Deste modo a hipótese que testou a influência da competição política alta na adoção de planos de mobilidade se confirmou e, portanto, é verdadeira.

Resultado próximo foi o encontrado por Coêlho (2009) ao analisar a competição política e a difusão dos programas de transferência de renda no país, identificando que a competição política importou em maior grau nas ocorrências de difusão horizontal e em menor grau na difusão vertical dos programas de distribuição de renda. Essa tendência é verificada também nos estudos atuais, com resultados de pesquisas demonstrando que a variável competição política influencia na difusão horizontal e vertical entre governos (COÊLHO, CAVALCANTE e TURGEON, 2016).

O primeiro plano municipal de mobilidade urbana foi adotado na cidade de Fortaleza/CE. A iniciativa foi de um prefeito pertencente ao Partido dos Trabalhadores. Mas, no decorrer do tempo os prefeitos pertencentes os partidos de centro foram os que mais adotaram planos de mobilidade. Somente com a publicação das diretrizes nacionais da mobilidade urbana que a iniciativa foi copiada por 450 municípios no período até 2018. Portanto, os dados da difusão dos planos municipais de mobilidade urbano mostram que

houve uma ação descoordenada e independente de partidos políticos. Enquanto as análises das políticas de transferência de renda permitem classificar a priori a difusão como uma ação coordenada por um partido político, no caso, o PT (COÊLHO, 2009).

Coêlho (2012) também indica outra reflexão fundamental sobre a influência vertical na difusão de políticas públicas, que se baseia na competição por recursos federais, em que municípios cujo prefeito esteja alinhado com o governo federal teriam melhores incentivos para adotar políticas nacionais, sem a obrigação de estarem juntos com a existência de regras de adesão (COÊLHO, 2012). Os resultados do autor divergem com os identificados na presente investigação, pois ao testar a hipótese de alinhamento com o governo federal o resultado não indicou correlação positiva para adoção dos planos de mobilidade urbana. Ressalta-se que a política de mobilidade urbana também se baseia na competição por recursos federais. Mas, com a elaboração de plano municipal de mobilidade urbana como regra de adesão e realização de convênios e repasses financeiros.

Coêlho, Cavalcante e Turgeon (2016) inovam ao analisar conjuntamente o papel dos fatores internos e externos usando os municípios brasileiros como unidade de estudo. Os autores analisaram os determinantes da difusão do Programa Saúde da Família (PSF) também utilizando da metodologia *Event History Analysis*. Os resultados caminham para a mesma direção dos encontrados na investigação dos mecanismos e condicionantes da difusão de planos municipais de mobilidade urbana, com a variável competição política influenciando na difusão horizontal e vertical e também com uma variável eleitoral explicando a emulação da política.

Por fim, a comparação dos resultados das análises de políticas sociais com o caso da política de mobilidade urbana permitiu identificar as similaridades e diferenças de políticas que caminham em trajetórias distintas, mas que apresentam um atributo importante: a continuidade ao longo do tempo.

6. CONCLUSÃO

Este capítulo apresenta as conclusões do estudo sobre a difusão dos planos de mobilidade urbana no país. Inicialmente são feitas as considerações finais sobre a difusão da política nacional de mobilidade urbana com efeito positivo das variáveis ligadas aos fatores internos e estruturais sobre a adoção da política de mobilidade nos municípios brasileiros. Na sequência é apresentada a contribuição original da investigação para a literatura de difusão de políticas públicas e sua aplicação para estudos futuros.

Esta investigação, entre outras questões, buscou identificar que fatores explicam a decisão quanto à elaboração pelos governos municipais de planos de mobilidade urbana no conjunto de municípios brasileiros. O estudo investigou o fenômeno da adoção de planos diretores municipais, planos municipais de transporte e a existência de transporte coletivo intramunicipal como experiência anterior e aprendizado para a adesão pelos governos locais às diretrizes da política de mobilidade urbana, com a elaboração por parte das cidades de seus planos de mobilidade. Para isso, foi escolhida a metodologia *Event History Analysis* na perspectiva de entender quais são os determinantes que levam os gestores públicos locais a adotarem políticas de outras localidades e de outras instâncias de governo.

Por certo, em consequência da complexidade e originalidade do tema e por esta investigação configurar somente como uma contribuição na procura de explicações do fenômeno, não há a aspiração de oferecer uma resposta permanente para todas indagações. Isso em razão de ser inegável o reconhecimento de que outros fatores, ainda não estudados na literatura, que podem também fornecer contribuições para produção de uma explicação mais complexa do padrão de difusão da política de mobilidade urbana no país. Consideramos que esta análise contribuiu para o entendimento dos determinantes político-institucionais do processo de difusão de planos de mobilidade urbana no país e demonstra fundamentos importantes às questões relevantes construídas no início da investigação.

Investigar o contexto político que marcou o desenvolvimento e publicação das diretrizes da política nacional de mobilidade urbana foi fundamental para a compreensão de forma clara da difusão dos planos de mobilidade urbana nos municípios brasileiros e como as regras impactaram a elaboração desses documentos. Além de ser um tema pouco explorado pela ciência política brasileira, principalmente nos estudos de difusão.

No primeiro capítulo foi apresentada a introdução desta investigação, evidenciando as estratégias de pesquisa que foram empregadas neste estudo. O capítulo 2 fez uma exposição do referencial teórico da pesquisa apresentando uma discussão acerca da formação de agenda, necessidade das instituições e a literatura sobre descentralização de políticas no país, indicando elementos das análises de difusão de políticas públicas que se aproximam e se diferenciam desses referenciais. Foi desenvolvida uma revisão das teorias de difusão de políticas demarcando sua origem e evolução no tempo. O capítulo descreveu a utilização de diferentes abordagens teóricas e sua aplicação nas análises sobre o caso norte-americano e europeu e também considerou a literatura brasileira de difusão de políticas.

O resultado do teste estatístico permitiu assinalar que a criação do plano municipal de mobilidade urbana está diretamente associada ao fator de adoção anterior de plano diretor municipal e existência de plano municipal de transporte. Os coeficientes das covariáveis são positivos e estatisticamente significantes na regressão realizada.

Portanto, os resultados dos modelos confirmaram a validade das principais hipóteses de interesse da pesquisa. Um resultado que reforça esta conclusão é a estatística comparada que indica que a elaboração dos planos de mobilidade urbana ocorreu em taxas maiores naqueles municípios localizados na região sudeste do país e com adoção anterior de planos municipais de transporte. Os demais testes estatísticos indicaram que as variáveis *competição política* e *prefeito reeleito* possuem relevância. Ao mesmo tempo não há efeito da variável *região metropolitana* sobre a difusão de planos de mobilidade.

A variável que estimou o efeito da competição política municipal também confirmou que este fator possui influencia na difusão da política nacional de mobilidade urbana. Com a probabilidade de elaboração dos planos foi maior em ambientes políticos competitivos. Desse modo, a hipótese que previa maiores taxas de elaboração de planos de mobilidade em ambientes políticos competitivos se confirmou.

Além da ausência de efeito na variável região metropolitana sobre a difusão de planos de mobilidade urbana. Uma descoberta interessante dessa investigação é que o efeito da variável *alinhamento federal* não faz sentido em ambientes políticos com conflitos e, portanto, não foi confirmado no caso da difusão da política de mobilidade urbana no país. Ou seja, esta variável aparenta ter mais importância em processos de difusão de políticas públicas em ambientes menos conflitantes. A modelagem estatística apresentou que o fato dos municípios serem administrados por prefeitos do partido do presidente ou estarem alinhados politicamente com o governo federal não foram fatores que favoreceram a elaboração de planos municipais de mobilidade urbana.

É importante enfatizar que na literatura internacional ainda são raras as investigações que levam em consideração os municípios como atores fundamentais na difusão de políticas públicas e, principalmente, atores que decidem por adotar planos de mobilidade urbana. Nesse sentido, esta investigação pretendeu examinar este aspecto e chegar a uma conclusão que indica que o desenvolvimento das diretrizes e a instituição da política nacional de mobilidade urbana no país foi um processo de difusão horizontal e vertical que ocorreu em dois momentos distintos.

No primeiro momento, ocorreu uma difusão horizontal em que os municípios elaboraram planos de mobilidade urbana sem influência externa ou de outra esfera do governo. No segundo momento, aconteceu a difusão vertical em que o governo federal instituiu e publicou a Lei nº 12.587/2012, que provocou nos municípios a necessidade de

elaboração de planos municipais de mobilidade urbana para garantir recursos para a área de mobilidade através da celebração de convênios e contratos de repasse com o governo federal. Nesse momento, houve a partir de uma influência externa e de outra esfera de governo, uma difusão vertical por influência do governo federal.

A conclusão geral da tese é que a natureza das variáveis *plano diretor* e *plano municipal de transporte*, ou seja, as variáveis de natureza institucional são um fator que influenciam nos processos de difusão horizontal e vertical. A variável de adoção de *plano diretor* engendra incentivos para a elaboração de planos de mobilidade urbana, principalmente, pelo fato de que os municípios que já possuem experiência com a adoção de planos diretores terem facilidade na construção do documento com as diretrizes da mobilidade urbana municipal.

Desse modo, os ambientes políticos com experiências institucionais estão associados a uma maior tendência de elaboração de planos municipais de mobilidade. Sendo possível a verificação de dinâmicas diferentes nos casos de difusão horizontal e vertical. Ao considerar o elemento estímulo por um ator político central ou conjunto de atores externos, a difusão vertical, ou seja, a *top down*, desempenha um papel importante no cenário da adoção de planos de mobilidade urbana.

No caso específico da política nacional de mobilidade urbana a influência externa foi representada pelos recursos disponibilizados pelo governo federal na área de mobilidade urbana. Os recursos federais de convênios são disputados igualmente por governos municipais em cenários de ambientes competitivos e não competitivos, pois exercem funções distintas. Em resumo, os resultados da investigação mostram que as variáveis institucionais *plano diretor* e *plano municipal* de transporte importam em maior grau em fenômenos de difusão vertical e em menor grau na difusão horizontal.

Em síntese, conclui-se que o fenômeno da difusão da política nacional de mobilidade urbana foi um processo que se desenvolveu verticalmente (*top down*) após a publicação das diretrizes da política com a Lei nº 12.587/2012. Com fundamento nessas referências e informações, o presente estudo reforça suas conclusões principais:

- 1) A política nacional de mobilidade urbana foi criada em função das reivindicações do movimento urbanista que surgiu na década de 1980;
- 2) A adoção de planos de mobilidade se difundiu principalmente na região sudeste do país, entre outros fatores, em razão do desenvolvimento econômico da região e experiência anterior dos municípios na elaboração de planos diretores e planos municipais de transporte;
- 3) Os municípios com competição política alta e prefeitos reeleitos possuem maiores chances de elaborarem planos municipais de mobilidade urbana.

Para responder as questões da pesquisa propostas e desenvolver argumentos sobre o tema da mobilidade urbana no país foi necessário, conforme esta investigação demonstrou considerar as relações causais entre variáveis de natureza institucional, política e regional. Embora este seja o primeiro trabalho a explorar a difusão de planos municipais de mobilidade urbana, conclui-se que suas descobertas produziram subsídios importantes para futuros estudos da agenda de difusão de políticas.

O presente estudo procurou apresentar e analisar o caso da difusão da política nacional de mobilidade urbana com base na contribuição da literatura existente. Desse modo, a pesquisa realizada proporcionou a operacionalização do modelo *Event History Analysis*, além do exercício de diálogo com a literatura para uma investigação apropriada sobre o fenômeno abordado. Nesse sentido, a pesquisa produziu informações que podem ser utilizados por outros pesquisadores em outros estudos.

O que mais limitou as considerações do presente estudo foi o fato de que as adoções de planos municipais de mobilidade urbana somaram poucas ocorrências ao longo dos anos investigados. Um número maior de adoções ou um recorte temporal mais amplo nos permitiria construir análises mais robustas que poderiam definir com mais precisão a influência de outros fatores sobre a difusão da política de mobilidade urbana.

Assim, a construção do banco de dados envolvendo variáveis e informações de diferentes naturezas proporcionou uma grande contribuição dessa investigação para a agenda de pesquisa de difusão de inovações e estudos que envolvam a metodologia de análise de sobrevivência. Apesar do crescimento da quantidade de estudos de casos de políticas sociais no Brasil, há uma lacuna no que se refere a análises mais profundas que possibilitem a investigação de determinantes internos, externos e estruturais nas políticas urbanas.

Comparar os resultados da difusão da política de mobilidade urbana por um período de tempo maior com os resultados de outras políticas e aplicando testes empregando novas metodologias apresentam caminhos bastante interessantes para continuidade dessa agenda de pesquisa ao longo do tempo. Ressalta-se que, além de investigar os mecanismos e condicionantes da difusão de planos municipais de mobilidade urbana, um dos objetivos que essa investigação pretende alcançar é proporcionar novos *insights* em pesquisadores para que promovam novas contribuições para a agenda de pesquisas que utilizem as teorias de difusão de políticas públicas.

ANEXOS - Sintaxe do modelo *Event History Analysis*

3-user 8-core Stata network perpetual license:

Serial number: 501306208483

Licensed to: IDRE-UCLA

IDRE-UCLA

Notes:

1. (/v# option or -set maxvar-) 5000 maximum variables
2. New update available; type -update all-

Checking for updates...

(contacting <http://www.stata.com>)

bad serial number

unable to check for update; verify Internet settings are correct.

```
. import excel "C:\Users\monar\Documents\Mobilidade Urbana - Banco de Dados - para modelo Cox 20 mil.xlsx", sheet("Mobilidade Urbana")
> row
```

```
. stset TEMPO, failure(ADOTAPNMU==1)
```

failure event: ADOTAPNMU == 1

obs. time interval: (0, TEMPO]

exit on or before: failure

```
1684 total observations
 67 event time missing (TEMPO>=.)
```

PROBABLE ERROR

```
1617 observations remaining, representing
 401 failures in single-record/single-failure data
3687960 total analysis time at risk and under observation
                                     at risk from t =          0
                                     earliest observed entry t =      0
                                     last observed exit t =      2554
```

```
. stcox PREFREEL ADOTAPLADIR COMPPOLALTA ALIFED REGM PLAMUNCTRANSPORTE TCINTRAMUNICIPAL RSE TXURBm
```

failure _d: ADOTAPNMU == 1

analysis time _t: TEMPO

Iteration 0: log likelihood = -2908.4516

Iteration 1: log likelihood = -2792.3485

Iteration 2: log likelihood = -2789.7814

Iteration 3: log likelihood = -2789.7715

Iteration 4: log likelihood = -2789.7715

Refining estimates:

Iteration 0: log likelihood = -2789.7715

Cox regression -- Breslow method for ties

No. of subjects = 1617 Number of obs = 1617

No. of failures = 401

Time at risk = 3687960

LR chi2(9) = 237.36

Log likelihood = -2789.7715

Prob > chi2 = 0.0000

_t	Haz. Ratio	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
PREFREEL	1.220132	.1340324	1.81	0.070	.9837888	1.513255
ADOTAPLADIR	1.552802	.1616277	4.23	0.000	1.266241	1.904214
COMPPOLALTA	1.091923	.1105938	0.87	0.385	.895322	1.331695
ALIFED	.943335	.1034721	-0.53	0.595	.7608513	1.169586
REGM	.6379823	.1728857	-1.66	0.097	.3750966	1.085111
PLAMUNCTRANSPORTE	1.689108	.3816295	2.32	0.020	1.084777	2.630111
TCINTRAMUNICIPAL	.6249549	.0772859	-3.80	0.000	.4904374	.7963679
RSE	3.715531	.390388	12.49	0.000	3.024028	4.56516
TXURBm	.1346975	.0320107	-8.44	0.000	.084542	.2146083

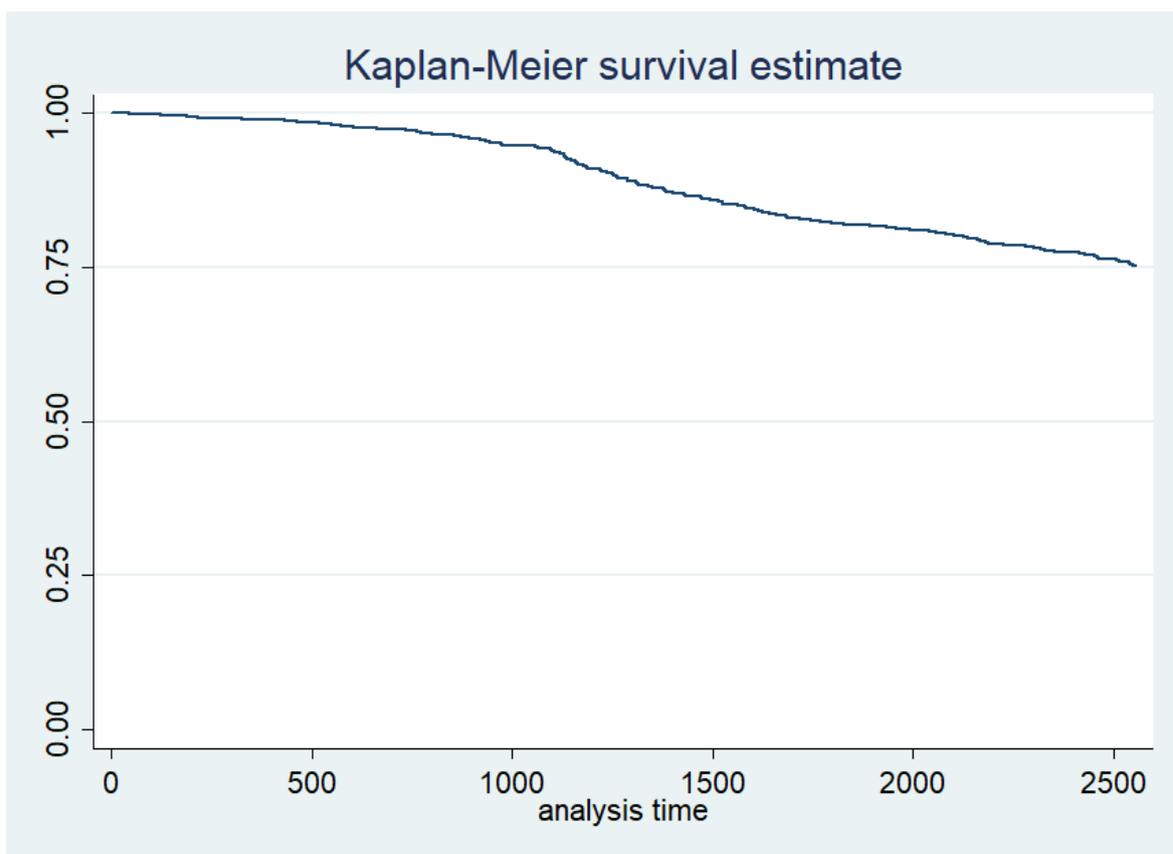
```
. estat phtest
```

```
Test of proportional-hazards assumption
```

```
Time: Time
```

	chi2	df	Prob>chi2
global test	14.95	9	0.0923

ANEXOS - Gráfico Kaplan-Meier



ANEXOS - Municípios que elaboraram planos municipais de mobilidade urbana

	Região	UF	Município	Ano	Nº Lei
1 °	Nordeste	CE	Fortaleza	2002	10.751/2002
2 °	Sul	PR	Campo Bonito	2006	530/2006
3 °	Sul	PR	Curitiba	2006	11.266/2006
4 °	Sudeste	SP	Piracicaba	2006	187/2006
5 °	Sudeste	SP	Serrana	2006	174/2006
6 °	Sudeste	SP	Agudos	2006	013/2006
7 °	Norte	AC	Rio Branco	2007	392/2007
8 °	Nordeste	RN	Natal	2007	020/2007
9 °	Sul	SC	Timbó	2007	344/2007
10 °	Sudeste	SP	Conchal	2007	181/2007
11 °	Sudeste	SP	Franco da Rocha	2007	618/2007
12 °	Nordeste	PI	Teresina	2008	514/2008
13 °	Sul	PR	Coronel Vivida	2008	2.025/2008
14 °	Sudeste	ES	Vitória	2008	5.462/2008
15 °	Sudeste	SP	Amparo	2008	3.708/2008
16 °	Sul	PR	Jaguapitã	2009	005/2009
17 °	Sul	RS	Santo Augusto	2009	1.460/2009
18 °	Sul	RS	Teutônia	2009	4.728/2009
19 °	Sudeste	MG	Cambuí	2010	2.166/2010
20 °	Sul	RS	Montenegro	2010	643/2010
21 °	Sudeste	MG	Uberlândia	2010	17.532/2010
22 °	Sudeste	MG	Belo Horizonte	2010	15.317/2010
23 °	Sul	RS	Três Passos	2010	806/2010
24 °	Sul	SC	Antônio Carlos	2010	1.295/2010

25 °	Nordeste	SE	Aracajú	2010	5.263/2010
26 °	Sudeste	SP	Matão	2010	4.120/2010
27 °	Sul	RS	Ijuí	2011	5.481/2011
28 °	Nordeste	RN	Mossoró	2011	059/2011
29 °	Sul	RS	Rio Grande	2011	211/2011
30 °	Sul	RS	Santa Rosa	2011	542/2011
31 °	Centro-Oeste	DF	Brasília	2011	4.566/2011
32 °	Sul	RS	Guarani das Missões	2012	530/2012
33 °	Sul	RS	Lagoa Vermelha	2012	1.315/2012
34 °	Sul	RS	Colorado	2012	2.497/2012
35 °	Sudeste	MG	Brumadinho	2012	328/2012
36 °	Sul	RS	Santa Cruz do Sul	2012	082/2012
37 °	Norte	RO	Cacoal	2012	164/2012
38 °	Centro-Oeste	GO	Valparaíso de Goiás	2012	657/2012
39 °	Sudeste	RJ	Campos dos Goytacazes	2012	2.631/2012
40 °	Sudeste	SP	Ribeirão Preto	2012	041/2012
41 °	Norte	PA	Ananindeua	2012	010/2012
42 °	Centro-Oeste	GO	Goiânia	2012	250/2012
43 °	Norte	RO	Ji-Paraná	2012	092/2012
44 °	Sudeste	MG	Alfenas	2012	368/2012
45 °	Nordeste	CE	Sobral	2012	736/2012
46 °	Sudeste	SP	Avaré	2012	184/2012
47 °	Sudeste	RJ	Itaboraí	2012	125/2012
48 °	Sudeste	SP	Francisco Morato	2012	512/2012
49 °	Sul	RS	Caçapava do Sul	2013	206/2013
50 °	Sul	PR	Maripá	2013	046/2013

51 °	Sul	RS	Novo Hamburgo	2013	2.095/2013
52 °	Centro-Oeste	GO	Rio Verde	2013	523/2013
53 °	Sudeste	SP	Santa Rita do Passa Quatro	2013	130/2013
54 °	Sul	RS	Pelotas	2013	1.042/2013
55 °	Centro-Oeste	GO	Trindade	2013	260/2013
56 °	Sul	RS	Viamão	2013	4.190/2013
57 °	Sudeste	RJ	Barra Mansa	2013	130/2013
58 °	Sudeste	MG	Campo Belo	2013	521/2013
59 °	Sudeste	RJ	Itaguaí	2013	065/2013
60 °	Norte	RO	Jaru	2013	261/2013
61 °	Sudeste	SP	Guarujá	2013	1.047/2013
62 °	Sudeste	SP	Rio Grande da Serra	2013	2.084/2013
63 °	Norte	RO	Rolim de Moura	2013	2.025/2013
64 °	Norte	PA	Belém	2013	86.545/2013
65 °	Nordeste	MA	São Luís	2013	4.050/2013
66 °	Nordeste	MT	Cuiabá	2013	1.506/2013
67 °	Nordeste	GO	Aparecida de Goiânia	2013	3.037/2013
68 °	Norte	RO	Porto Velho	2013	4.429/2013
69 °	Norte	AM	Parintins	2013	5.481/2013
70 °	Nordeste	RN	Parnamirim	2013	1.979/2013
71 °	Nordeste	PB	Patos	2013	5.938/2013
72 °	Sudeste	MG	Araxá	2013	4.983/2013
73 °	Sudeste	SP	Maracaí	2013	1.952/2013
74 °	Sudeste	RJ	Cabo Frio	2013	3.796/2013
75 °	Sudeste	RJ	Japeri	2013	1.518/2013
76 °	Sudeste	SP	Guaratinguetá	2013	1.012/2013

77 °	Sul	RS	Caxias do Sul	2014	2.036/2014
78 °	Centro-Oeste	GO	Anápolis	2014	1.763/2014
79 °	Sudeste	MG	Curvelo	2014	2.047/2014
80 °	Sul	PR	Florestópolis	2014	1.916/2014
81 °	Sul	RS	Itaqui	2014	4.073/2014
82 °	Sul	RS	Passo Fundo	2014	163/2014
83 °	Sul	RS	Gravataí	2014	190/2014
84 °	Centro-Oeste	GO	Luziânia	2014	127/2014
85 °	Norte	PA	Rondon do Pará	2014	671/2014
86 °	Sudeste	RJ	Magé	2014	509/2014
87 °	Sul	RS	Santa Maria	2014	098/2014
88 °	Sudeste	MG	Tupaciguara	2014	254/2014
89 °	Nordeste	PE	Cabo de Santo Agostinho	2014	1.018/2014
90 °	Sudeste	MG	Governador Valadares	2014	172/2014
91 °	Sudeste	SP	Sertãozinho	2014	300/2014
92 °	Sudeste	ES	Linhares	2014	2.224/2014
93 °	Sudeste	SP	Valinhos	2014	8.899/2014
94 °	Sul	SC	Morro da Fumaça	2014	023/2014
95 °	Sudeste	SP	Botucatu	2014	1.144/2014
96 °	Sudeste	RJ	Araruama	2014	1.112/2014
97 °	Sudeste	SP	Hortolândia	2014	1.668/2014
98 °	Sudeste	RJ	Maricá	2014	556/2014
99 °	Sudeste	SP	Cerquillo	2014	218/2014
100 °	Sudeste	MG	Cataguases	2014	4.449/2014
101 °	Sudeste	ES	Cachoeiro do Itapemirim	2014	7.180/2014
102 °	Sudeste	SP	Itapevi	2014	037/2014

103 °	Sudeste	SP	Sorocaba	2014	1.353/2014
104 °	Sudeste	SP	Tambaú	2014	2.706/2014
105 °	Sudeste	SP	Várzea Paulista	2014	2.029/2014
106 °	Nordeste	PB	João Pessoa	2014	1.522/2014
107 °	Nordeste	PE	Jaboatão dos Guararapes	2014	1.141/2014
108 °	Nordeste	PE	Recife	2014	2.568/2014
109 °	Sudeste	SP	Santo André	2014	1.926/2014
110 °	Sudeste	SP	São Bernardo do Campo	2014	1.444/2014
111 °	Sul	PR	Londrina	2014	2.889/2014
112 °	Norte	RR	Boa Vista	2014	1.284/2014
113 °	Norte	AC	Cruzeiro do Sul	2014	1.712/2014
114 °	Norte	PA	Abaetetuba	2014	2.283/2014
115 °	Norte	PA	Breves	2014	1.014/2014
116 °	Sul	RS	Três Forquilhas	2014	1.403/2014
117 °	Sul	RS	Venâncio Aires	2014	077/2014
118 °	Sudeste	SP	Aracoiaba da Serra	2014	242/2014
119 °	Nordeste	PB	Santa Rita	2014	570/2014
120 °	Nordeste	PE	Camaragibe	2014	701/2014
121 °	Norte	AM	Coari	2014	350/2014
122 °	Norte	AM	Itacoatiara	2014	175/2014
123 °	Sudeste	RJ	Barra do Piraí	2014	507/2014
124 °	Sudeste	RJ	Mesquita	2014	253/2014
125 °	Sudeste	SP	Itapetininga	2014	126/2014
126 °	Sul	RS	Canoas	2014	285/2014
127 °	Sudeste	MG	Caratinga	2014	575/2014
128 °	Centro-Oeste	GO	Águas Lindas de Goiás	2014	1.141/2014

129 °	Sudeste	SP	Bariri	2014	2.045/2014
130 °	Sudeste	RJ	Angra dos Reis	2014	2.150/2014
131 °	Sul	RS	Vera Cruz	2014	4.091/2014
132 °	Sudeste	RJ	Itaocara	2015	1.022/2015
133 °	Sudeste	RJ	Macaé	2015	1.075/2015
134 °	Sudeste	RJ	Paty do Alferes	2015	4.301/2015
135 °	Norte	PA	Alenquer	2015	1.585/2015
136 °	Sudeste	RJ	Rio das Ostras	2015	1.189/2015
137 °	Sudeste	RJ	São José do Vale do Rio Preto	2015	2.378/2015
138 °	Nordeste	RN	Currais Novos	2015	3.171/2015
139 °	Sul	PR	Irati	2015	396/2015
140 °	Nordeste	PE	Igarassu	2015	297/2015
141 °	Sudeste	ES	Apiacá	2015	594/2015
142 °	Norte	RO	Vilhena	2015	198/2015
143 °	Sul	RS	Bagé	2015	792/2015
144 °	Sul	RS	Dona Francisca	2015	881/2015
145 °	Sul	RS	Porto Alegre	2015	396/2015
146 °	Sul	RS	Bento Gonçalves	2015	5.996/2015
147 °	Centro-Oeste	MS	Campo Grande	2015	12.681/2015
148 °	Norte	PA	Bragança	2015	4.486/2015
149 °	Norte	PA	Altamira	2015	4.655/2015
150 °	Norte	PA	Marituba	2015	3.170/2015
151 °	Nordeste	PB	Bananeiras	2015	2.337/2015
152 °	Nordeste	PB	Campina Grande	2015	1.585/2015
153 °	Sudeste	MG	Esmeraldas	2015	6.340/2015
154 °	Nordeste	PE	Petrolina	2015	2.828/2015

155 °	Nordeste	PE	São José do Belmonte	2015	1.155/2015
156 °	Sudeste	RJ	Resende	2015	3.465/2015
157 °	Nordeste	PE	Caruaru	2015	2.598/2015
158 °	Sul	RS	Júlio de Castilhos	2015	3.352/2015
159 °	Sul	PR	Almirante Tamandaré	2015	039/2015
160 °	Sul	PR	Apucarana	2015	005/2015
161 °	Sudeste	MG	Frutal	2015	288/2015
162 °	Sudeste	RJ	Nilópolis	2015	577/2015
163 °	Sul	PR	Fazenda Rio Grande	2015	112/2015
164 °	Sul	PR	Flórida	2015	501/2015
165 °	Sul	PR	Ivaiporã	2015	2.696/2015
166 °	Sudeste	RJ	Armação dos Búzios	2015	1.090/2015
167 °	Sudeste	SP	Mogi das Cruzes	2015	1.299/2015
168 °	Sudeste	SP	Pilar do Sul	2015	2.987/2015
169 °	Sudeste	MG	São João Del Rei	2015	2.240/2015
170 °	Nordeste	PE	Ipojuca	2015	2.803/2015
171 °	Sudeste	MG	São Joaquim de Bicas	2015	1.493/2015
172 °	Sudeste	MG	Ibiá	2015	2.242/2015
173 °	Sudeste	MG	Contagem	2015	147/2015
174 °	Sudeste	RJ	São Gonçalo	2015	649/2015
175 °	Sudeste	SP	São José dos Campos	2015	576/2015
176 °	Sudeste	MG	Araguari	2015	324/2015
177 °	Nordeste	MA	Santa Inês	2015	101/2015
178 °	Nordeste	MA	Paulo Ramos	2015	131/2015
179 °	Centro-Oeste	GO	Abadia de Goiás	2015	564/2015
180 °	Sudeste	ES	Colatina	2015	162/2015

181 °	Sudeste	ES	Anchieta	2015	261/2015
182 °	Nordeste	BA	Entre Rios	2015	697/2015
183 °	Sul	PR	União da Vitória	2015	4.526/2015
184 °	Norte	AM	Manaus	2015	2.074/2015
185 °	Sudeste	SP	Tietê	2015	016/2015
186 °	Sul	RS	São Luiz Gonzaga	2015	5.494/2015
187 °	Sul	RS	Sapiranga	2015	5.749/2015
188 °	Sudeste	SP	Tupã	2015	303/2015
189 °	Centro-Oeste	MT	Sapezal	2015	130/2015
190 °	Sul	SC	Gaspar	2015	065/2015
191 °	Sudeste	RJ	Rio Claro	2015	3.500/2015
192 °	Sul	SC	Florianópolis	2015	156/2015
193 °	Sul	SC	Joinville	2015	784/2015
194 °	Sul	SC	Rio dos Cedros	2015	270/2015
195 °	Sudeste	SP	Bertioga	2015	196/2015
196 °	Sudeste	MG	Itajubá	2015	235/2015
197 °	Sudeste	ES	Serra	2015	352/2015
198 °	Centro-Oeste	MT	Sinop	2015	529/2015
199 °	Sudeste	SP	Fernandópolis	2015	4.426/2015
200 °	Sudeste	SP	Capivari	2015	060/2015
201 °	Sudeste	SP	Franca	2015	117/2015
202 °	Sudeste	SP	Guará	2015	176/2015
203 °	Sudeste	SP	Itapira	2015	5.392/2015
204 °	Sudeste	SP	Laranjal Paulista	2015	3.106/2015
205 °	Sudeste	SP	Mairiporã	2015	1.058/2015
206 °	Sudeste	MG	Formiga	2015	2.822/2015

207 °	Sudeste	RJ	Nova Friburgo	2015	296/2015
208 °	Sudeste	SP	Monte Alto	2015	395/2015
209 °	Sudeste	SP	Moji Mirim	2015	148/2015
210 °	Sudeste	SP	Pindamonhangaba	2015	051/2015
211 °	Sudeste	ES	Guarapari	2015	1.752/2015
212 °	Sudeste	SP	Presidente Prudente	2015	8.970/2015
213 °	Sudeste	SP	Osvaldo Cruz	2015	3.133/2015
214 °	Sudeste	SP	Itu	2015	222/2015
215 °	Sudeste	SP	Salto do Pirapora	2015	012/2015
216 °	Sudeste	SP	Santa Isabel	2015	197/2015
217 °	Sudeste	SP	Santa Rosa do Viterbo	2015	245/2015
218 °	Sudeste	SP	São José do Rio Preto	2015	11.736/2015
219 °	Sudeste	SP	São Manuel	2015	7.104/2015
220 °	Sudeste	SP	Taubaté	2015	3.552/2015
221 °	Sudeste	SP	Guarulhos	2015	1.776/2015
222 °	Nordeste	AL	Maceió	2015	5.868/2015
223 °	Nordeste	BA	Feira de Santana	2015	2.934/2015
224 °	Nordeste	BA	Salvador	2015	29.929/2015
225 °	Sudeste	MG	Juiz de Fora	2015	9.374/2015
226 °	Sudeste	RJ	Rio de Janeiro	2015	4.401/2015
227 °	Sudeste	SP	Campinas	2015	1.467/2015
228 °	Sul	SC	Palhoça	2015	3.667/2015
229 °	Centro-Oeste	MS	Dourados	2015	7.335/2015
230 °	Norte	PA	Cametá	2015	2.934/2015
231 °	Norte	PA	Castanhal	2015	2.205/2015
232 °	Norte	PA	Itaituba	2015	1.467/2015

233 °	Norte	PA	Marabá	2015	855/2015
234 °	Sul	SC	Maracajá	2015	042/2015
235 °	Sudeste	SP	Vargem Grande Paulista	2015	427/2015
236 °	Sul	SC	Rio do Sul	2015	319/2015
237 °	Sudeste	SP	Andradina	2015	1.711/2015
238 °	Sul	SC	Chapecó	2015	6.847/2015
239 °	Sul	SC	São José	2015	2.282/2015
240 °	Centro-Oeste	MT	Rondonópolis	2015	2.053/2015
241 °	Nordeste	PE	Garanhuns	2015	1.026/2015
242 °	Nordeste	PE	Olinda	2015	1.369/2015
243 °	Nordeste	PE	Serra Talhada	2015	1.455/2015
244 °	Sul	RS	Alvorada	2015	1.141/2015
245 °	Sudeste	SP	Ferraz de Vasconcelos	2015	3.423/2015
246 °	Sudeste	SP	Caraguatatuba	2015	2.241/2015
247 °	Sudeste	SP	Guariba	2015	2.948/2015
248 °	Sudeste	SP	Itanhaém	2015	2.738/2015
249 °	Sudeste	SP	Jaguariúna	2015	270/2015
250 °	Sudeste	SP	Caçapava	2015	684/2015
251 °	Sudeste	ES	Cariacica	2015	342/2015
252 °	Sudeste	SP	Lençóis Paulista	2015	090/2015
253 °	Sudeste	ES	São Mateus	2015	171/2015
254 °	Sudeste	ES	Vila Velha	2015	256/2015
255 °	Sudeste	RJ	Niterói	2015	385/2015
256 °	Sul	RS	Cachoeirinha	2015	513/2015
257 °	Sudeste	RJ	Petrópolis	2015	1.026/2015
258 °	Centro-Oeste	MT	Várzea Grande	2015	1.369/2015

259 °	Norte	AM	Manacapuru	2015	060/2015
260 °	Sudeste	SP	Itaquaquecetuba	2015	217/2015
261 °	Sudeste	SP	Jacareí	2015	121/2015
262 °	Sudeste	SP	Jundiaí	2015	276/2015
263 °	Sudeste	SP	Osasco	2015	4.765/2015
264 °	Norte	AM	Tefé	2015	3.473/2015
265 °	Sudeste	SP	Mogi Guaçu	2015	1.292/2015
266 °	Sudeste	SP	Angatuba	2015	003/2015
267 °	Sudeste	SP	Tapiratiba	2015	1.144/2015
268 °	Sudeste	SP	Pirajuí	2015	2.436/2015
269 °	Sudeste	SP	Registro	2015	2.407/2015
270 °	Norte	RO	Ariquemes	2016	2.029/2016
271 °	Nordeste	PE	Paulista	2016	2.173/2016
272 °	Nordeste	PE	Vitória de Santo Antão	2016	1.014/2016
273 °	Nordeste	BA	Alagoinhas	2016	4.202/2016
274 °	Sul	RS	Farroupilha	2016	6.041/2016
275 °	Sul	SC	Brusque	2016	2.101/2016
276 °	Norte	PA	Barcarena	2016	1.050/2016
277 °	Norte	PA	Paragominas	2016	3.020/2016
278 °	Sul	SC	Itajaí	2016	2.265/2016
279 °	Sul	RS	Uruguaiana	2016	1.510/2016
280 °	Sul	PR	Paranaguá	2016	131/2016
281 °	Sul	SC	Blumenau	2016	755/2016
282 °	Sudeste	MG	Sete Lagoas	2016	262/2016
283 °	Norte	PA	Breu Branco	2016	377/2016
284 °	Sudeste	SP	Ourinhos	2016	525/2016

285 °	Sudeste	MG	Muriaé	2016	5.328/2016
286 °	Sudeste	MG	Itapecerica	2016	3.552/2016
287 °	Sudeste	RJ	Queimados	2016	1.776/2016
288 °	Sudeste	SP	São Paulo	2016	56.834/2016
289 °	Nordeste	MA	Caxias	2016	2.309/2016
290 °	Norte	PA	Capanema	2016	3.525/2016
291 °	Sul	SC	Içara	2016	1.767/2016
292 °	Sul	RS	Santo Ângelo	2016	4.106/2016
293 °	Sudeste	SP	Adamantina	2016	3.700/2016
294 °	Sul	SC	Concórdia	2016	4.845/2016
295 °	Sudeste	SP	Atibaia	2016	7.104/2016
296 °	Sul	SC	Criciúma	2016	2.422/2016
297 °	Norte	PA	Capitão Poço	2016	1.211/2016
298 °	Norte	PA	Igarapé-Miri	2016	1.816/2016
299 °	Sudeste	SP	Casa Branca	2016	2.390/2016
300 °	Sudeste	SP	Itapecerica da Serra	2016	2.523/2016
301 °	Sudeste	SP	Indaiatuba	2016	6.821/2016
302 °	Sudeste	SP	Jales	2016	14.208/2016
303 °	Sudeste	MG	Vespasiano	2016	5.328/2016
304 °	Sul	SC	Jaraguá do Sul	2016	1.998/2016
305 °	Sul	RS	São Leopoldo	2016	3.552/2016
306 °	Norte	PA	Jacundá	2016	2.664/2016
307 °	Sudeste	SP	Mauá	2016	1.332/2016
308 °	Sudeste	MG	Itaúna	2016	1.776/2016
309 °	Sudeste	RJ	Volta Redonda	2016	7.410/2016
310 °	Sudeste	SP	São Caetano do Sul	2016	5.452/2016

311 °	Sudeste	SP	Tremembé	2016	299/2016
312 °	Sul	SC	Lages	2016	888/2016
313 °	Sul	RS	Sapucaia do Sul	2016	398/2016
314 °	Sudeste	RJ	Belford Roxo	2016	1.061/2016
315 °	Sudeste	RJ	Duque de Caxias	2016	1.529/2016
316 °	Sudeste	RJ	Nova Iguaçu	2016	2.122/2016
317 °	Sudeste	MG	Janaúba	2016	3.184/2016
318 °	Centro-Oeste	MS	Corumbá	2016	199/2016
319 °	Norte	PA	Parauapebas	2016	444/2016
320 °	Norte	PA	Santarém	2016	796/2016
321 °	Norte	AP	Macapá	2016	530/2016
322 °	Norte	TO	Araguaína	2016	176/2016
323 °	Norte	TO	Palmas	2016	1.592/2016
324 °	Nordeste	AL	Arapiraca	2016	235/2016
325 °	Nordeste	SE	Nossa Senhora do Socorro	2016	943/2016
326 °	Nordeste	PE	Itambé	2016	1.773/2016
327 °	Sudeste	MG	Januária	2016	885/2016
328 °	Sudeste	SP	Catanduva	2016	831/2016
329 °	Sudeste	MG	João Monlevade	2016	222/2016
330 °	Sudeste	MG	Teófilo Otoni	2016	445/2016
331 °	Sudeste	MG	Uberaba	2016	2.659/2016
332 °	Sudeste	MG	Varginha	2016	664/2016
333 °	Sudeste	MG	Santa Luzia	2016	334/2016
334 °	Sudeste	RJ	São João do Meriti	2016	668/2016
335 °	Sudeste	RJ	Teresópolis	2016	1.994/2016
336 °	Sudeste	SP	Americana	2016	7.978/2016

337 °	Sudeste	SP	Limeira	2016	14.208/2016
338 °	Sudeste	MG	Ituiutaba	2016	1.776/2016
339 °	Sudeste	SP	Marília	2016	7.104/2016
340 °	Sudeste	SP	Poá	2016	2.125/2016
341 °	Sul	PR	Toledo	2017	562/2017
342 °	Sudeste	MG	Manhuaçu	2017	281/2017
343 °	Sul	SC	Balneário Camboriú	2017	113/2017
344 °	Nordeste	BA	Camaçari	2017	519/2017
345 °	Sudeste	MG	Itabira	2017	163/2017
346 °	Nordeste	BA	Ilhéus	2017	225/2017
347 °	Sudeste	MG	Mariana	2017	446/2017
348 °	Nordeste	BA	Jequié	2017	885/2017
349 °	Sul	PR	Arapongas	2017	014/2017
350 °	Sudeste	MG	Patos de Minas	2017	111/2017
351 °	Sudeste	SP	Barueri	2017	28.417/2017
352 °	Sudeste	SP	Jaú	2017	19.968/2017
353 °	Sudeste	MG	Nova Lima	2017	15.974/2017
354 °	Sudeste	MG	Pouso Alegre	2017	4.992/2017
355 °	Sudeste	SP	Araçatuba	2017	1.312/2017
356 °	Sudeste	SP	Rio Claro	2017	1.248/2017
357 °	Sudeste	SP	Santana de Parnaíba	2017	936/2017
358 °	Norte	PA	Moju	2017	488/2017
359 °	Norte	PA	Monte Alegre	2017	984/2017
360 °	Sudeste	MG	Nova Serrana	2017	496/2017
361 °	Nordeste	MA	Imperatriz	2017	624/2017
362 °	Nordeste	MA	São José de Ribamar	2017	156/2017

363 °	Nordeste	MA	Timon	2017	156/2017
364 °	Norte	PA	Novo Repartimento	2017	624/2017
365 °	Nordeste	BA	Barreiras	2017	984/2017
366 °	Nordeste	BA	Itabuna	2017	936/2017
367 °	Nordeste	BA	Juazeiro	2017	744/2017
368 °	Nordeste	MA	Paço do Lumiar	2017	976/2017
369 °	Sudeste	MG	Passos	2017	952/2017
370 °	Norte	PA	Oriximiná	2017	488/2017
371 °	Sudeste	MG	Poços de Caldas	2017	872/2017
372 °	Sudeste	MG	Ribeirão das Neves	2017	968/2017
373 °	Sudeste	SP	Jandira	2017	078/2017
374 °	Sudeste	SP	Bauru	2017	1.248/2017
375 °	Nordeste	MA	Codó	2017	496/2017
376 °	Norte	PA	Redenção	2017	992/2017
377 °	Sudeste	MG	Lavras	2017	312/2017
378 °	Sudeste	SP	Araraquara	2017	904/2017
379 °	Sudeste	SP	Barretos	2017	808/2017
380 °	Nordeste	MA	Açailândia	2017	616/2017
381 °	Sudeste	MG	Leopoldina	2017	232/2017
382 °	Norte	PA	Santa Isabel do Pará	2017	464/2017
383 °	Sudeste	SP	Praia Grande	2017	928/2017
384 °	Sudeste	SP	Ribeirão Pires	2017	856/2017
385 °	Sudeste	SP	Salto	2017	712/2017
386 °	Sudeste	SP	Santa Bárbara d'Oeste	2017	1.311/2017
387 °	Sudeste	MG	Sabará	2017	622/2017
388 °	Sudeste	SP	Araras	2017	245/2017

389 °	Sul	PR	Maringá	2017	392/2017
390 °	Sul	PR	Pinhais	2017	278/2017
391 °	Sul	PR	Ponta Grossa	2017	557/2017
392 °	Sul	PR	São José dos Pinhais	2017	418/2017
393 °	Norte	PA	Santana do Araguaia	2018	752/2018
394 °	Sudeste	MG	Pará de Minas	2018	531/2018
395 °	Norte	PA	São Felix do Xingu	2018	1.261/2018
396 °	Norte	PA	Tailândia	2018	183/2018
397 °	Sudeste	SP	Taboão da Serra	2018	172/2018
398 °	Sudeste	MG	Paracatu	2018	026/2018
399 °	Nordeste	BA	Porto Seguro	2018	391/2018
400 °	Norte	PA	Tucuruí	2018	021/2018
401 °	Sudeste	MG	Coronel Fabriciano	2018	348/2018
402 °	Nordeste	BA	Simões Filho	2018	182/2018
403 °	Sul	PR	Cascavel	2018	614/2018
404 °	Sudeste	MG	Pirapora	2018	512/2018
405 °	Norte	PA	Viseu	2018	1.012/2018
406 °	Nordeste	CE	Maracanaú	2018	2.431/2018
407 °	Sudeste	SP	Bragança Paulista	2018	3.704/2018
408 °	Sudeste	SP	Cubatão	2018	052/2018
409 °	Nordeste	BA	Lauro de Freitas	2018	1.230/2018
410 °	Norte	AP	Santana	2018	2.314/2018
411 °	Nordeste	CE	Juazeiro do Norte	2018	1.033/2018
412 °	Sudeste	SP	Sumaré	2018	634/2018
413 °	Sul	PR	Foz do Iguaçu	2018	1.532/2018
414 °	Norte	TO	Gurupi	2018	1.317/2018

415 °	Nordeste	CE	Crato	2018	803/2018
416 °	Nordeste	CE	Caucaia	2018	295/2018
417 °	Sul	PR	Colombo	2018	2.131/2018
418 °	Nordeste	CE	Cascavel	2018	2.010/2018
419 °	Nordeste	CE	Itapipoca	2018	2.240/2018
420 °	Nordeste	CE	Maranguape	2018	128/2018
421 °	Nordeste	PI	Parnaíba	2018	422/2018
422 °	Sudeste	MG	Pedro Leopoldo	2018	984/2018
423 °	Nordeste	BA	Vitória da Conquista	2018	2.251/2018
424 °	Nordeste	BA	Paulo Afonso	2018	1.060/2018
425 °	Nordeste	BA	Teixeira de Freitas	2018	2.630/2018
426 °	Sudeste	MG	Barbacena	2018	4.879/2018
427 °	Sudeste	MG	Betim	2018	644/2018
428 °	Sudeste	MG	Conselheiro Lafaiete	2018	164/2018
429 °	Sudeste	MG	Divinópolis	2018	232/2018
430 °	Sudeste	MG	Ibirité	2018	1.274/2018
431 °	Sudeste	MG	Ipatinga	2018	1.362/2018
432 °	Sudeste	MG	Ouro Preto	2018	082/2018
433 °	Sudeste	MG	Montes Claros	2018	1.798/2018
434 °	Sudeste	MG	Ponte Nova	2018	500/2018
435 °	Sudeste	SP	Birigui	2018	184/2018
436 °	Sudeste	SP	Cotia	2018	634/2018
437 °	Sudeste	SP	Diadema	2018	1.472/2018
438 °	Sudeste	SP	Embu	2018	342/2018
439 °	Sudeste	MG	São Francisco	2018	250/2018
440 °	Sudeste	SP	Carapicuíba	2018	924/2018

441 °	Sudeste	SP	Santos	2018	412/2018
442 °	Sudeste	SP	São Vicente	2018	460/2018
443 °	Sudeste	MG	Patrocínio	2018	4.037/2018
444 °	Sudeste	SP	Suzano	2018	520/2018
445 °	Sudeste	SP	Tatuí	2018	3.210/2018
446 °	Sudeste	SP	Votorantim	2018	4.321/2018
447 °	Sul	PR	Araucária	2018	3.310/2018
448 °	Sul	PR	Campo Largo	2018	643/2018
449 °	Sul	PR	Guarapuava	2018	1.235/2018
450 °	Sudeste	SP	São Carlos	2018	1.731/2018

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luís. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: FLEURY, Sônia. (Org.). *Democracia, Descentralização e Desenvolvimento: Brasil e Espanha*. 1ed. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006.

ARAÚJO, Suely. *Política ambiental no Brasil no período 1992-2012: um estudo comparado das agendas verde e marrom*. (Tese de doutorado) Universidade de Brasília. 2013.

BENNETT, C. What is policy convergence and what causes it?. *British Journal of Political Science*, 21: 215-233, 1991.

BERRY, Francis Stokes e BERRY, William D. State lottery adoptions as policy innovations: An event history analysis. *American Political Science Review* 84(2): 395-415. 1990.

BERRY, Francis Stokes e BERRY, William D. Tax innovation in the states: capitalizing on political opportunity. *American Journal of Political Science*, 36(3), 715-742. 1992.

BERRY, Francis Stokes e BERRY, William D. Innovation and diffusion models in policy research. In: SABATIER, Paul. *Theories of the policy process*. Westview Press, 2007.

BOX-STEFFENSMEIER, Janet M., e JONES, Bradford S. Time is of the essence: Event History Models in Political Science. *American Journal of Political Science*, 41(4), p. 1414-1461, 1997.

BOX-STEFFENSMEIER, Janet M., e JONES, Bradford S. *Event History Modeling: a guide for Social Scientists*. New York: Cambridge University Press. 2004a.

BOX-STEFFENSMEIER, Janet M., e JONES, Bradford S. *Timing and political change: Event History Modeling in Political Science*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2004b.

CAPELLA, Ana Cláudia. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007.

CAPELLA, A. C. ET. AL. Pesquisa em políticas públicas no Brasil: um mapeamento da aplicação de modelos internacionais recentes na literatura nacional. IX Encontro da ABCP. Brasília, 2014.

CARVALHO, M. S. et al. *Análise de sobrevivência: teoria e aplicações em saúde*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2011.

COÊLHO, Denílson B. *Competição Política e a Difusão de Programas de Transferência de Renda no Brasil: um estudo empírico com a metodologia de Event History Analysis*. (Tese de doutorado). Universidade Federal de Pernambuco. 2009.

COÊLHO, Denílson Bandeira. Political competition and the diffusion of conditional cash transfers in Brazil. *Brazilian Political Science Review*, vol. 6, nº 2, 2012.

COÊLHO, Denílson Bandeira. Diffusion of good government: social sector reforms in Brazil. *Brazilian Political Science Review*, vol. 7, p. 161-166, 2013.

COÊLHO, Denílson Bandeira; CAVALCANTE, Pedro; TURGEON, Mathieu. Mecanismos de difusão de políticas sociais no Brasil: uma análise do Programa Saúde da Família. *Revista Sociologia Política*. Curitiba, v. 24, n. 58, p. 145-165, 2016.

COLLIER, David e MESSICK, Richard E. Prerequisites versus Diffusion: Testing Alternative Explanations of Social Security Adoption. *American Political Science Review*, 69(4), 1299-1315. 1975.

COLLIER, Ruth; COLLIER, David. Critical Junctures and Historical Legacies, Shaping the Political Arena: *Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. 2nd ed. Notre Dame, Ind: University of Notre Dame. Press, pp. 27-39, 2002.

COLOSIMO, Enrico Antônio; GIOLO, Suely Ruiz. *Análise de sobrevivência aplicada*. São Paulo: Edgard Blücher, 2006.

COX, P. R. Life Tables. Wiley Online Library, 1972.

DOLOWITZ, D. e MARSH, D. Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature. *Political Studies*, XLIV, p. 343-357, 1996.

DOLOWITZ, D. e MARSH, D. Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, vol. 13, nº 1, p.5-24. 2000.

DREZNER, D. W. Globalization and policy convergence. *International Studies Review*, 3(1), p. 55-78, 2001.

DYE, Thomas R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN, Francisco Gabriel; SALM, José Francisco (Coord.). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.

ELKINS, Zachary e SIMMONS, Beth. On waves, clusters and diffusion: a conceptual framework. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598(1), p. 33-51, 2005.

EVANS, M. 'Policy Transfer in critical perspective', special issue, *Policy Studies*, 30, 3, pp. 243-268. 2009.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-30, 2003.

GILARDI, Fabrizio. *Four ways we can improve policy diffusion research*. University of Zurich. 2015.

GOMIDE, Alexandre. *Transporte urbano e inclusão social: elementos para políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2003 (Texto para Discussão, nº 960).

GOMIDE, Alexandre. *Agenda governamental e o processo de políticas públicas: o projeto de lei de diretrizes da política nacional de mobilidade urbana*. Brasília: Ipea, 2008 (Texto para Discussão, nº 1334).

GOMIDE, Alexandre e GALINDO, Ernesto. A mobilidade urbana: uma agenda inconclusa ou o retorno daquilo que não foi. *Estudos Avançados*, 27 (79), 2013.

GRAHAM, E., SHIPAN, C.R., e VOLDEN, C. *The diffusion of policy diffusion research*. Unpublished, The Ohio State University and The University of Michigan. 2008.

GRAY, Virginia. Innovation in the states: a diffusion study. *American Political Science Review*, 67(4): 1174-1185, 1973.

HASS, Peter. Epistemic communities and international policy coordination international organization, vol. 46, nº 1, p. 1-35, 192.

HUNTINGTON, S. *The third wave: democratization in the late twentieth century*. Norman: University of Oklahoma Press, 1991.

IKENBERRY, G. John. The international spread of privatization policies: inducements, learning and policy bandwagoning. In: SULEIMAN, Ezra e WATERBURY, John (Eds.), *The political economy of public sector reform and privatization*, Boulder, CO: Westview, 1990.

LEE, C. K. e STRANG, D. The international diffusion of public sector downsizing: network emulation and the theory-driven learning. *International organization*, 60 (fall) p. 883-909, 2006.

LOWI, Theodore. Toward Functionalism in Political Science: The case of innovation in party systems. *American Political Science Review*, 57(3), p. 579-583, 1963.

KERR, C. *The future of industrial societies: convergence or continuing diversity?* Cambridge, MA: Harvard University Press.

KING, Gary., et al. *Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research*. Princeton; Chichester, Princeton University Press. 1994.

KINGDON, J. W. (1995). *Agendas, alternatives, and public policies* (3th ed.) Pearson: Longman Classics in Political Science, 2011.

KNEIB, Érika. Mobilidade urbana e qualidade de vida: do panorama Geral ao caso de Goiânia. *Dossiê Mobilidade*, 2012.

MAGGETTI, M. e GILARDI, F. Problems (and solutions) in the measurement of policy diffusion mechanisms. *Journal of Public Policy*, p. 1-21. 2015.

MAHONEY, James e GOERTZ, Gary. A tale of two cultures: contrasting quantitative and qualitative research. *Political Analysis*, 14, 227-249. 2006.

MAHONEY, James e THELEN, Kathleen. A theory of gradual institutional change, In: MAHONEY, James e THELEN, Kathleen, (Eds.), *Explaining institutional change: ambiguity, agency and power*. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 1-37. 2010.

MAINWARING, Scott; MENEGUELLO, Rachel; POWER, Timothy. Conservative parties, democracy and economic reform in contemporary Brazil. In: MIDDLEBROOK, K. J. (Eds.), *Conservative parties, the right and democracy in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, p. 164-222, 2000.

MARSH, David e SHARMAN, J. C. Policy diffusion and policy transfer. In *New directions in the study of policy transfer*, Ed. Mark Evans. New York: Routledge. 2010.

MESEGUER, Covadonga. Policy learning, policy diffusion and the making of a new order. *The annals of the academy of political and social science*, 2005.

MESEGUER, Covadonga, e GILARDI, Fabrizio. What is new in the study of policy diffusion? A critical review. Unpublished Manuscript. México City. 2005.

MESEGUER, Covadonga e GILARDI, Fabrizio. Reflexiones sobre el debate de la difusión de políticas. *Política y gobierno*. nº 2, vol. 15, 2008.

MINTRON, Michael. The estate-local nexus in policy innovation diffusion: the case of school choice, *Publius: The Journal of Federalism*. 27(3): 41-60. 1997a.

MINTRON, Michael. Policy entrepreneurs and the diffusion of innovation, *American Journal of Political Science*. 41: 738-770. 1997b.

MOONEY, Christopher. Modeling regional effects on state policy diffusion. *Political Research Quarterly*, 54(1), p. 103-124, 2001.

POWELL, W. e DIMAGGIO, P.J. *The new institutionalism in organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

ROGERS, Everett M. *Diffusion of innovations*. New York: Free Press. 2003.

ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios*. São Paulo: FAPESP Studio Nobel, 2007.

ROSS, Marc Howard e HOMER, Elizabeth. *Comparative political research*. Cambridge University Press, 1976.

RYAN, Bryce e GROSS, Neal C. The diffusion of hybrid seed corn in two Iowa Communities. *Rural Sociology*, 8, 15-24. 1943.

SABATIER, Paul A.; WEIBLE, Christopher M. The Advocacy coalition framework: innovations and clarifications. In: SABATIER, Paul A. (Ed.). *Theories of the Policy Process*. 2. ed. Boulder: Westview Press, 2007.

- SHIPAN, Charles R. e VOLDEN, Craig. The mechanisms of policy diffusion. *American Journal of Political Science*, 52(4) p. 840-857, 2008.
- SHIPAN, Charles R. e VOLDEN, Craig. Policy diffusion: seven lessons for scholars and practitioners. *Public Administration Review*, 72(6), 788-796, 2012.
- SILVA, Eduardo Fernandez. *Meio Ambiente & Mobilidade Urbana*. Editora Senac São Paulo, 2014.
- SIMMONS, B., DOBBIN, F e GARRETT, G. Introduction: the international diffusion of liberalism, in: SIMMONS, B., DOBBIN, F e GARRETT, G. (eds.) *The global diffusion of markets and democracy*, New York: Cambridge University Press, p. 1-63, 2008.
- SOUZA, Celina. Federalismo e conflitos distributivos: disputa dos estados por recursos orçamentários federais. In: *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 46, nº 2, 2003.
- SOUZA, Celina. Federalismo: teorias e conceitos revisitados. *BIB*, v. 65, p. 27-48, 2008.
- STRANG, David. Adding social structure to diffusion models: an event history framework. *Sociological Methods and Research*. 19(3): 324-53, 1991.
- SUGIYAMA, Natasha Borges. Theories of Policy Diffusion: Social Sector Reform in Brazil. *Comparative Political Studies*, Vol. 20, No. 10. 2007.
- SUGIYAMA, Natasha Borges. Ideology and Networks: The politics of social policy diffusion in Brazil. *Latin American Research Review*, 43, 2008.
- THELEN, Kathleen. Historical Institutionalism in Comparative Politics. *Annual Review of Political Science*, 2: 369-404, 1999.
- TRUE, J.L, BAUMGARTER, F. R. & JONES, B. D. *Agendas and instability in american politics* (2nd ed.). The University of Chicago Press, 2009.
- VOLDEN, C. The politics of competitive federalism: a race to the bottom in welfare benefits? *American Journal of Political Science*, 46(2): 352-363, 2002.
- WALKER, Jack L. The Diffusion of Innovations among the American States. *American Political Science Review*, 63(3), 880-899. 1969.
- WALKER, Jack L. Problems in Research on the diffusion of policy innovations. *American Political Science Review*, 67(4), 1973.
- WAMPLER, Brian e AVRITZER, Leonardo. The spread of participatory democracy in Brazil: From radical democracy to participatory good government. *Journal of Latin American: Urban Studies*, vol. 7, 2006.
- WAMPLER, Brian. A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: “boas práticas” devem ser promovidas? *Opinião Pública*, vol. 14, nº 1, p.65-95. Campinas, 2008.

WEYLAND, Kurt. *Learnig from foreing models in latin american policy reform*. Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press. 2004.

WEYLAND, Kurt. Theories of policy diffusion: lessons from latin american pension reform. *World Politics*, n. 57, 262-295, 2005.

WEYLAND, Kurt. *Bounded Rationality and Policy Diffusion: Social Sector Reform in Latin America*. Princeton: Princeton University Press. 2007.