

TRANSPORTE PÚBLICO GRATUITO E PARTICIPAÇÃO ELEITORAL**Rafael H. M. Pereira**

Técnico de planejamento e pesquisa da Coordenação-Geral de Ciência de Dados e Tecnologia da Informação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (CGDTI/Ipea). *E-mail*: <rafael.pereira@ipea.gov.br>.

Renato. S. Vieira

Professor da Universidade de São Paulo.

Fernando Bizarro

Doutorando na Universidade de Harvard.

Rogério J. Barbosa

Professor da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Ricardo Dahis

Professor da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio).

Daniel T. Ferreira

Doutorando na Universidade de Chicago.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2869>

Os custos associados à participação política são componentes críticos na decisão dos eleitores de comparecerem ou não às urnas em um dia de eleição. Neste trabalho, apresentamos a primeira avaliação de uma intervenção em larga escala que reduziu o custo monetário e direto da participação política. Exploramos a adoção de políticas de passe livre no transporte público no Brasil nos dias do primeiro e do segundo turno das eleições presidenciais de 2022, por parte dos governos municipais, para avaliar o efeito da redução dos custos monetários sobre as taxas de comparecimento às urnas.

Para identificar os efeitos causais do transporte público gratuito, empregamos um conjunto de análises de estudos de eventos (*event study*), comparando as taxas de participação eleitoral, os resultados eleitorais e o nível de mobilidade em municípios brasileiros que adotaram a política de isenção de tarifas já no primeiro turno da eleição presidencial de 2022 com municípios que só adotaram a política no segundo turno. As unidades analíticas são as seções eleitorais (urnas) que congregam um conjunto de votantes de uma localidade. Consideramos como grupo de tratamento aquelas seções localizadas em municípios que só adotaram a política no segundo turno da eleição. Assim, seções eleitorais em cidades que adotaram a política em ambos os turnos foram consideradas como grupo de controle. No dia do primeiro turno

das eleições de 2022, 82 municípios, abrangendo 28,8 milhões (18,5%) de eleitores brasileiros, adotaram a política de passe livre. Depois disso, mais 297 municípios implementaram o passe livre no dia do segundo turno da eleição presidencial. Em conjunto com os primeiros adotantes da política, ao todo 75,8 milhões de eleitores (48,7%) tiveram acesso ao transporte público gratuito durante o segundo turno.

A pesquisa aponta que a política do passe livre no dia da eleição não teve efeito significativo sobre o comparecimento dos eleitores nem sobre os resultados das eleições, mesmo após diferentes testes de robustez. Se a adoção da política de gratuidade reduzisse significativamente o custo da participação, seria de se esperar que a variação de comparecimento entre o primeiro e o segundo turnos da eleição presidencial de 2022, em comparação com a variação observada em 2018, fosse estatisticamente diferente nos municípios em que o custo do transporte público se alterou entre os dois turnos. No entanto, não foi encontrada diferença significativa. Usando a mesma estratégia de identificação, verificamos também que a adoção da política de passe livre não teve efeito significativo sobre a parcela de votos recebida pelo candidato de esquerda no segundo turno das eleições presidenciais, Luís Inácio Lula da Silva (Partido dos Trabalhadores – PT).

SUMEX

Examinamos ainda os potenciais efeitos heterogêneos da política de isenção de tarifas sobre o comparecimento em urnas que possuem diferentes proporções de eleitores com baixa escolaridade (*proxy* para o nível socioeconômico) e sobre o comparecimento em urnas localizadas em áreas mais remotas ou densamente povoadas. Concluiu-se que a participação eleitoral não foi influenciada pela política do passe livre, independentemente do nível socioeconômico dos eleitores em cada seção eleitoral e da densidade populacional no seu entorno.

No entanto, foi verificado que a política do passe livre nas eleições tem importante impacto sobre os níveis de mobilidade no dia da eleição. Em comparação com o grupo de controle, os municípios que forneceram transporte público gratuito no dia do primeiro turno registraram um aumento de 13,7% nos níveis de mobilidade nas paradas de transporte público. A política também aumentou a mobilidade em áreas de parques (17,7%), em supermercados e farmácias (7,2%) e em áreas de comércio (varejo) e recreação (5,0%).

Os resultados sugerem que, embora a redução dos custos monetários de transporte possa melhorar o acesso das pessoas aos locais de votação, ela não é suficiente por si só para aumentar o comparecimento dos eleitores. A política de isenção de tarifas pode ter contribuído para mudanças no modo de transporte que as pessoas usaram para ir votar, o que poderia ter benefícios ambientais, como menores emissões de carbono ou acidentes. Além disso, é muito provável que a política do passe livre tenha melhorado o acesso às seções eleitorais, seja pela redução dos custos monetários e/ou do tempo de viagem necessário para chegar às urnas. Mas esse benefício foi utilizado por eleitores que já tinham decidido comparecer e votar de qualquer maneira. Em outras palavras, a isenção de tarifa no transporte público não teve um efeito significativo na redução da abstenção eleitoral, pois não foi suficiente para convencer os não votantes a comparecerem à votação. Assim, os governos podem justificar a adoção de políticas de isenção de tarifas por motivos normativos, por exemplo, argumentando que as agências governamentais e os sistemas de trânsito não devem impor custos aos eleitores que buscam participar de eleições democráticas, mas sabendo que tais políticas podem não trazer mais eleitores às urnas.

Esses resultados suscitam uma questão intrigante, no entanto. Por que a política do passe livre causou um aumento nos níveis de mobilidade, mas não um aumento no comparecimento dos eleitores? Discutimos no texto três hipóteses não excludentes para explicar esse paradoxo. Em primeiro lugar, à medida que a competição eleitoral aumenta, os eleitores percebem uma chance maior de influenciarem no resultado da eleição, o que costuma levar a taxas de participação mais altas. As eleições presidenciais brasileiras de 2022 foram consideravelmente acirradas, sugerindo que o resultado nulo da pesquisa poderia ser esperado nessas circunstâncias. Em segundo lugar, os custos de não votar em contextos de voto obrigatório, como o Brasil, poderiam superar os custos do voto. Possivelmente, a política de passe livre poderia ser mais influente em contextos em que a abstenção é gratuita. Em terceiro lugar, a distância e o tempo de viagem até os locais de votação tendem a ser pequenos no Brasil. Isso porque, via de regra, os eleitores são designados para seções eleitorais próximas às suas casas, e o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) distribui espacialmente as seções eleitorais de forma a aumentar a proximidade geográfica entre áreas residenciais e locais de votação. Como consequência, os custos monetários diretos do deslocamento até as urnas podem ser muito pequenos para que a política de passe livre faça uma diferença significativa na decisão das pessoas de ir votar.

Os resultados da pesquisa sugerem que as reformas destinadas a reduzir a abstenção eleitoral podem encontrar um terreno mais fértil em políticas que aumentem a proximidade geográfica entre os eleitores e os locais de votação. Nesse sentido, este trabalho também contribui para a literatura contemporânea sobre a importância da localização de seções eleitorais para a participação política em países democráticos.