

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS**

TÔNIA DE OLIVEIRA BAROUCHE

**TARIFA SOCIAL E SUBSÍDIO CRUZADO:
O MITO DA UNIVERSALIDADE DO TRANSPORTE PÚBLICO BRASILEIRO**

**FRANCA
2015**

TÔNIA DE OLIVEIRA BAROUCHE

**TARIFA SOCIAL E SUBSÍDIO CRUZADO:
O MITO DA UNIVERSALIDADE DO TRANSPORTE PÚBLICO BRASILEIRO**

Dissertação apresentada à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, como pré-requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Sistemas Normativos e Fundamentos da Cidadania.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Walmott Borges

FRANCA

2015

Barouche, Tônia de Oliveira.

Tarifa social e subsídio cruzado : o mito da universalidade do transporte público brasileiro / Tônia de Oliveira Barouche. – Franca : [s.n.], 2015.

163 f.

Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências Humanas e Sociais.

Orientador: Alexandre Walmott Borges

1. Transportes coletivos. 2. Políticas públicas. 3. Igualdade.
I. Título.

CDD – 341.2742

TÔNIA DE OLIVEIRA BAROUCHE

**TARIFA SOCIAL E SUBSÍDIO CRUZADO:
O MITO DA UNIVERSALIDADE DO TRANSPORTE PÚBLICO BRASILEIRO**

Dissertação apresentada à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, como pré-requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Sistemas Normativos e Fundamentos da Cidadania.

BANCA EXAMINADORA

Presidente: _____
Prof. Dr. Alexandre Walmott Borges

1º Examinador: _____

2º Examinador: _____

Franca, ____ de _____ de 2015.

Dedico este trabalho à minha mãe e a minha avó Rosa,
pelo amor, apoio e compreensão incondicionais e,
principalmente, por serem as responsáveis por todas as
realizações da minha vida. A elas simplesmente todo meu
amor e meu eterno agradecimento.

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Prof. Dr. Alexandre Walmott Borges, pela orientação e grande incentivo para o desenvolvimento do presente trabalho.

À minha família, especialmente minha mãe, minha avó Rosa e meu irmão Iuri, por acreditarem em mim desde sempre, me apoiando na vinda para Franca, dando-me forças para aqui continuar, por compreenderem e apoiarem meu sonho e compartilharem comigo todas as minhas conquistas.

Aos meus mestres e professores queridos: Carlos Eduardo de Abreu Boucault, Elisabete Maniglia, Gustavo Saad Diniz e Kelly Cristina Canela.

Agradeço, ademais, aos amigos que conheci na faculdade pela exemplar personificação da palavra ‘amizade’ e por todos os momentos inesquecíveis, principalmente ao “Magali”, Wallan, Jéssica, Aninha Cristina e Virgínia “Hilda furacão”. Amigos, amo vocês.

*"... a Justiça continuou e continua a morrer todos os dias.
Agora mesmo, neste instante em que vos falo, longe ou
aqui ao lado, à porta da nossa casa, alguém a está
matando. De cada vez que morre, é como se afinal nunca
tivesse existido para aqueles que nela tinham confiado,
para aqueles que dela esperavam o que da Justiça todos
temos o direito de esperar."
(José Saramago)*

BAROUCHE, Tônia de Oliveira. **Tarifa social e subsídio cruzado: o mito da universalidade do transporte público brasileiro**. 2015. 163 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2015.

RESUMO

A política pública da tarifa social, combinada com o subsídio cruzado é, sem dúvida, um dos mais importantes temas abordados na atualidade quando se fala na concretização do direito à universalidade do transporte público às pessoas de baixa renda, uma vez que consiste na uma alternativa utilizada pelo Poder Público para auxiliar e/ou beneficiar grupo específico de usuários carentes através do fator discriminatório baixa renda, ou seja, através da emanção de leis municipais concedendo benefícios tarifários às classes de usuários menos favorecidas economicamente, repassando o custo da operação aos demais usuários. Todavia, pesquisas recentes demonstram que a população carente ainda sofre com a exclusão social e incapacidade de pagar pelo preço das tarifas. Desta forma, o presente trabalho tem como objetivo investigar a real eficácia da política pública da tarifa social combinada com o subsídio cruzado no transporte público municipal brasileiro quando da análise de seu principal escopo: universalidade do serviço público em razão do alcance do princípio da igualdade material. A metodologia utilizada para tanto foi a teórico-dedutivo combinada com dados empíricos.

Palavras-chave: transporte público brasileiro. universalidade. igualdade. tarifa social. subsídio cruzado.

BAROUCHE, Tônia de Oliveira. **Tarifa social e subsídio cruzado: o mito da universalidade do transporte público brasileiro**. 2015. 163 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2015.

ABSTRACT

The public policy of the social tariff, combined with the cross-subsidy is undoubtedly one of the most important topics covered in the news when speaking in the universal realization of the right of public transport to the poor, as it consists in an alternative used by the Government to assist and/or benefit specific group of underprivileged users through discriminatory low-income factor, through the emanation of municipal laws granting tariff benefits to classes of economically disadvantaged users, transferring the cost of operation to the other users. However, recent studies show that the poor still suffer from social exclusion and inability to pay the price of fares. Thus, this study aims to investigate the real effectiveness of the combined social tariff policy with cross-subsidy in the Brazilian municipal public transport when analyzing your main scope: universal public service in terms of the scope of the principle of substantive equality. Therefore, the methodology used is basically inductive-deductive combined with empirical research.

Keywords: brazilian public transport. universality. equality. social tariff. cross-subsidy.

LISTA DE FIGURAS

Figura 01 – Número de passagens de ônibus compradas com um salário mínimo; renda domiciliar per capita dos 40% mais pobres – 1995/2008.....	48
Figura 02 – Mobilidade urbana x Renda familiar – RMSP 1997.....	55
Figura 03 – Renda média trabalhador x tarifa de 1995 a 2002.....	62
Figura 04 – Subsídios públicos ao transporte urbano das cidades europeias em 2009 ...	65
Figura 05 - Metrôpoles nacionais. Distribuição da população comparada com a distribuição de usuários de ônibus por classes sociais.....	68
Figura 06 - Mobilidade e renda, média dos valores em São Paulo, Rio de Janeiro e Vitória	69
Figura 07 – Mobilidade urbana X renda familiar – RMSP 1997.....	70
Figura 08 – Motivo da viagem a pé por classe de renda familiar – RMSP 1997	71
Figura 09 – Vendas mensais de veículos atribuídas ao IPI reduzido (em mil unidades).....	76
Figura 10 – Posse de veículos motorizados nos domicílios brasileiros por nível de renda, 2009.....	83
Figura 11 – Inflação por componentes do IPCA associados ao transporte urbano no Brasil de 2000 a 2012.....	84
Figura 12 – Tempo de viagem e custo de desembolso de uma viagem de 9 km com ônibus, automóvel e motocicleta nas grandes cidades brasileiras em 2012	85
Figura 13 - Ciclo vicioso da perda de competitividade do transporte urbano	87
Figura 14 – População urbana e rural – 1940 a 2000	88
Figura 15 – Perfil dos pobres por categoria de ocupação (%)	96
Figura 16 – Consórcio atuante no transporte público municipal de São Paulo, por área ...	137

LISTA DE SIGLAS

ADN	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ANEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANT	Agência Nacional de Telecomunicações
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
ANP	Agência Nacional do Petróleo
APTA	<i>American Public Transport Association</i>
AUTCAN	Associação dos usuários de transportes coletivos de âmbito nacional
NTU	Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos
ANEF	Associação Nacional das Empresas Financeiras das Montadoras
ANTP	Associação Nacional de Transportes Públicos
ANFAVEA	Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores
CTB	Código Brasileiro de Telecomunicações
CDC	Código de Defesa do Consumidor
CMSP	Companhia do Metropolitano de São Paulo
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CF	Constituição Federal
DETRANSP	Departamento Estadual de Trânsito de São Paulo.
DETRAN	Departamento Nacional de Trânsito
EBC	Empresa Brasil de Comunicação
ELTIS	<i>European Local Transport Information Service</i>
EMTA	<i>European Metropolitan Transport Authorities</i>
FIPE	Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas
IPCA	Índice nacional de preços ao consumidor
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
RMSP	Região metropolitana de São Paulo
STF	Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
 CAPÍTULO 1 TARIFA SOCIAL: CONCEITO, OBJETIVOS E FUNDAMENTOS	16
1.1 Conceito operacional de serviço público	16
1.2 O transporte e as concessões e permissões de serviços públicos	20
1.3 Política tarifária no transporte público municipal	23
1.3.1 Tarifa social: instrumento de política tarifária.....	32
1.4 A igualdade material como fundamento constitucional da tarifa social	36
1.4.1 A igualdade material e os fatores discriminatórios	43
1.5 Fundamentos infraconstitucionais da tarifa social	46
1.5.1 Modicidade tarifária	46
1.5.2 A mobilidade urbana	50
 CAPÍTULO 2 TARIFICAÇÃO E FINANCIAMENTO: A PROBLEMÁTICA DO SUBSÍDIO CRUZADO.....	57
2.1 O financiamento da operação do sistema de transporte público brasileiro	57
2.1.1 O subsídio cruzado	63
2.2 O perfil do usuário de transporte público brasileiro	66
2.2.1 As políticas de transporte público no Brasil	72
2.3 O processo de favelização dos grandes centros urbanos e a problemática da tarifa única	87
2.4 O perfil do usuário pagante	92
2.5 A escolha forçada do subsídio cruzado.....	96
 CAPÍTULO 3 DA UNIVERSALIDADE À EXCLUSÃO: DESCONSTRUINDO PARADIGMAS.....	104
3.1 Benefícios em espécie e fatores discriminatórios.....	104
3.1.1 Isonomia e fatores discriminatórios	106
3.1.2 Correlação lógica entre o fator discriminatório e a desequiparação procedida	107
3.1.3 A consonância da discriminação erigida com os interesses do sistema jurídico	115

3.2 O transporte como política e direito social: a proposta de emenda constitucional nº 90/2011 e suas implicações	117
3.2.1 A gratuidade como política social e o Movimento Passe Livre.....	119
3.2.2 Os Projetos de Lei nº 2965 de 2011 e 248 de 2013: o vale transporte social e o passe livre estudantil	125
3.3 A realidade análoga com a teoria da captura e a responsabilidade do Estado perante a prestação dos serviços públicos.....	126
3.4 O transporte público eficiente e a concorrência.....	133
 CONSIDERAÇÕES FINAIS: o mito da universalidade do transporte público	146
 REFERÊNCIAS.....	151

INTRODUÇÃO

O atendimento das necessidades sociais e econômicas da população mais carente depende de um sistema de mobilidade capaz de atender a todos de forma universal, ou seja, não depende apenas de um sistema de aperfeiçoamento das vias para veículos motorizados e muito menos do incentivo do Governo Federal na aquisição de veículos particulares, mas sim, e, sobretudo, de um sistema onde o deslocamento a pequenas e longas distâncias, possa ser feito de forma coletiva e eficiente a todos os cidadãos.

A importância de meios adequados de deslocamento se torna relevante à medida que problemas relacionados à mobilidade afetam diretamente a qualidade de vida da população, principalmente da população mais pobre. Sistemas frágeis de mobilidade pioram as desigualdades sociais e pressionam as condições do equilíbrio ambiental.

Foi a partir desse enfoque, após estudo acerca das condições efetivas de mobilidade por extrato social, dos consumos e das externalidades a elas associadas, que a grande transformação no que diz respeito à mobilidade urbana à população mais carente ganhou frente com a criação e introdução da tarifa social, política pública com o escopo principal de assegurar o princípio da universalidade do serviço público de transporte através da concretização do princípio da igualdade material ou, mais especificamente, com a emanção de leis concedendo benefícios ou isenções tarifárias aos usuários cativos.

Para tanto, porém, o custeio do déficit gerado pela tarifa social seria financiado pelo que se denomina subsídio ou tarifa cruzada, ou seja, pelo repasse do custo dos benefícios ou isenções ou usuários pagantes do sistema sob o argumento principal da capacidade financeira: quem pode mais, paga mais.

Todavia, a atualidade demonstra que o setor de transporte urbano no Brasil vive atualmente uma das piores crises do setor público consubstanciada por uma perda constante de demanda e produtividade, isso porque, ao lado do crescimento ilegal dos meios de transporte urbano e da falta de investimento e infraestrutura, que provocam a evasão de usuários e a queda da qualidade do serviço, há ainda a problemática do alto preço das tarifas, as quais, muitas vezes, são incompatíveis com a capacidade financeira dos usuários que mais necessitam do transporte: a população de baixa renda.

Dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) demonstram que atualmente 37 milhões de brasileiros não utilizam o transporte público de forma usual por

absoluta incapacidade de pagar pelo preço da tarifa¹, afrontando diretamente não somente o princípio da universalidade, inerente aos serviços públicos essenciais, como também o princípio constitucional da igualdade.

Mas como explicar a incapacidade da população mais carente no acesso ao transporte coletivo, a total ineficiência do transporte público urbano, o aumento cada vez mais significativo do preço das tarifas, a evasão crescente de usuários, se a política pública da tarifa social foi instituída visando coibir exatamente tais problemas?

Na realidade, a política da tarifa social traz à tona um debate fundamental para o sistema de transporte público brasileiro: o debate sobre o atual modelo de financiamento que recai sobre os usuários pagantes por meio do subsídio cruzado. Em outras palavras, imputar unicamente ao usuário pagante o déficit gerado pela tarifa social sob a alegação de que estes utentes são pessoas com maiores ganhos financeiros é uma falácia cujas consequências são desastrosas.

Muitos estudos tem apontado, ao longo das últimas décadas, a adoção de políticas e investimentos que priorizam o transporte privado em detrimento do público, bem como o barateamento dos meios de transporte privado e o aumento de renda da população, ocasionando invariavelmente a evasão de usuários detentores de maior poder aquisitivo e, conseqüentemente, aumento do preço das tarifas, em um ciclo vicioso de redução de passageiros e aumento da tarifa do transporte público. Em suma, o perfil dos usuários do transporte urbano são cidadãos carentes em grande maioria, não havendo que se falar em distribuição igualitária dos custos.

A tendência da tarifa social nesses moldes é preocupante. A gestão do trânsito urbano está tradicionalmente ancorada em ferramentas de análise de intervenção como a engenharia de tráfego, fiscalização e educação para o trânsito. Por outro lado, a qualidade de vida nas cidades, missão de todo gestor público, envolve outros fatores sociais importantes, como o pleno acesso ao transporte coletivo, principalmente da população mais pobre, sendo importante o desenvolvimento de uma visão não tradicional sobre a forma de financiamento dessa política para que se possa buscar uma solução para a ineficiência que acomete o setor público de transportes na atualidade.

Assim, o escopo deste trabalho é o estudo da política pública da tarifa social quanto à concretização de seu objetivo maior: a universalidade do serviço público e,

¹ MORAIS, Maria da Piedade; COSTA, Marco Aurélio. **Infraestrutura social e urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas**. Brasília, DF, maio 2011. (Comunicado nº 94). Disponível em: <www.ipea.gov.br/portal/stories/PDFs/comunicado/110525_comunicadoipea64.pdf>. Acesso em: 9 mar. 2014.

consequentemente a igualdade, mobilidade urbana e inclusão social, através da análise de seu método principal – o subsídio cruzado. Consequentemente, este trabalho propõe captar e descrever a real dimensão dessa política pública dentro do contexto social, econômico e político existente.

Isso significa estudar o processo de formação dessa política como problema merecedor de atenção/intervenção do Estado, os métodos empregados para sua concretização, o comportamento dos atores envolvidos (Poder Público, concessionária e usuários), os conflitos e divergências de valoração dos problemas e os impactos sobre a população atingida. A análise da política pública da tarifa social é, portanto uma análise “política” da política pública, já que atribui valores aos atos e às suas conseqüências.²²

Para tanto, em no capítulo 1, importante estudar o conceito da tarifa social, os princípios que embasaram seu surgimento e os fatores históricos determinantes de sua criação. Em suma, no primeiro capítulo, estudaremos o embasamento de cunho constitucional maior dessa política: o princípio da igualdade material e os embasamentos infraconstitucionais, como o serviço eficiente e a tarifa módica dispostos na Lei de Concessões e Permissões de Serviços Públicos, bem como princípios inerentes à mobilidade urbana, consagrados com a Promulgação da Lei que leva o mesmo nome em 2012.

No segundo capítulo, por sua vez, será abordado o subsídio cruzado como meio utilizado pelo Estado e concessionária para custear essa política pública. E, de forma a dialogar teoria e prática, tendo em vista a atual realidade caótica do transporte público brasileiro, importante delinear quem são os usuários de transporte público no Brasil e onde eles vivem, ou seja, este capítulo visa demonstrar através de dados históricos e empíricos, o perfil financeiro desses usuários bem como delinear o processo de favelização dos centros urbanos com o escopo de desmitificar o jargão popular ‘ricos custeiam pobres na utilização do serviço público’.

E no terceiro capítulo, enfim, a pesquisa busca desconstruir o paradigma de que a concessão de benefícios tarifários tem o condão de promover a justiça social, a igualdade entre os usuários, a mobilidade urbana plena a todos os cidadãos e, portanto, a universalidade do serviço através, primeiramente, do estudo dos principais fatores discriminatórios utilizados quando da concessão de benefícios tarifários: idade, ocupação e condições físicas. Para tanto, será utilizado o método de averiguação da igualdade material proposto por Celso Antônio Bandeira de Mello.

²² FIGUEIREDO, Marcos; FIGUEIREDO, Angelina. **Avaliação política e avaliação de políticas:** um quadro de referência teórica. São Paulo: IDESP, 1985. p. 2.

Em um segundo momento, o presente capítulo também trata de questionar a real efetividade da tarifa social com uma “política pública”, utilizando estudo comparativo com a teoria da captura das agências reguladoras, bem como o estudo do real significado da “prestação” do serviço público pelo Poder Público disposto no artigo 175 da Constituição Federal. E, por último, o Capítulo 3 ainda trará a análise do Projeto de Emenda Constitucional (PEC) nº 90 de 2011³ que visa elevar o transporte como um direito social constitucionalmente protegido e suas implicações, bem como apresentar uma alternativa à problemática levantada através de estudo comparado com o transporte público europeu.

Por fim, para tratamento do tema proposto, fez-se necessário um corte transversal de diversos segmentos do direito, sobretudo, do Direito Administrativo, Direito Constitucional (com destaque às subáreas de serviços públicos, concessão de serviços públicos e princípio da igualdade), Direito do Consumidor, e Direito Econômico. Todavia, importante ressaltar a multidisciplinaridade do trabalho, cujo tema central – transporte - ainda interessa às ciências humanas e sociais como um todo por tratar de importante veículo de integração social.

Para tanto, a metodologia utilizada no trabalho é de cunho basicamente dogmático (Capítulos 1 e 3) combinado com a pesquisa empírica (Capítulo 2) através da coleta de dados de órgãos competentes, como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (NTU), Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), *European Local Transport Information Service* (ELTIS), entre outros. A necessidade de levar a cabo tal empreendimento decorreu do fato de ser a pesquisa teórica dogmática de certa forma pobre para a elaboração de certas conclusões, isso porque, somente a coleta de dados poderia levar a resultados empíricos, de forma a dialogar a teoria com os resultados obtidos na prática. Ou seja, tal metodologia é necessária para o efetivo liame entre a atual e precária condição de acesso ao serviço público de transporte às pessoas mais carentes com o objetivo de mostrar que a política pública da tarifa social é altamente seletiva e excludente, tendo havido pouquíssimos avanços a favor da equidade e mobilidade urbana.

³ ERUNDINA, Luiza. Proposta de emenda à constituição nº 90, de 29 de setembro de 2011. Dá nova redação ao art. 6º da Constituição Federal, para introduzir o transporte como direito social. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 30 set. 2011. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=522343>> . Acesso em: 17 jun. 2014.

CAPÍTULO 1 TARIFA SOCIAL: CONCEITO, OBJETIVOS E FUNDAMENTOS

Para o fomento da discussão acerca da efetividade da política pública da tarifa social consubstanciada no subsídio cruzado no transporte público urbano, primeiramente se torna imprescindível o deslinde do seu conceito, seus objetivos e fundamentos legais, objeto deste capítulo.

1.1 Conceito operacional de serviço público

O conceito de serviço público é sem dúvida um tema polêmico da doutrina do direito administrativo tendo em vista que a sua noção sofreu consideráveis mudanças desde a sua primeira conceituação com a Escola de Serviços Públicos da França do século XIX¹ até as noções mais modernas. Nesse contexto, diversos são os estudos, pois, visando esmiuçar não só o que seria o serviço público como também apresentar seus (inúmeros) momentos de crise.

Em que pese a importância da descrição, porém, não é este o objeto do presente trabalho, todavia, como a pesquisa visa discutir a tarifa social e o subsídio cruzado no transporte público brasileiro, ou seja, visa discutir uma política dentro do serviço público de transporte, torna-se imprescindível para o desenrolar do trabalho adotar uma definição de serviço público. Um trabalho sobre transporte coletivo urbano seria, portanto, incompleto sem uma abordagem ainda que breve sobre esse conceito. Assim, importante expor o que será tomado no presente trabalho como tal.²

Como dispõe Jacintho Arruda Câmara, nem a Constituição Federal nem as leis administrativas se dispuseram a definir o conceito de serviços públicos, de forma que a ausência de uma definição normativa propiciou a coexistência de diversas tendências e correntes doutrinárias que conceituaram o serviço público basicamente de acordo com os critérios de elaboração do conceito, ou seja, critérios material e formal.³

¹ As primeiras noções de serviço público surgiram na França com a Escola dos Serviços Públicos do século XIX, liderada por Leon Duguit, e eram tão amplas que este era conceituado como qualquer atividade do Estado. Importante destacar, porém, que isso não significa que antes não houvesse a noção de serviços públicos, todavia, é somente a partir do Estado Liberal, cujo poder passa da figura do rei para dar vazão aos indivíduos que os serviços prestados em prol da sociedade passaram a ser considerados fundamentais. (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 99).

² Para uma melhor compreensão do conceito de serviço público, sua origem e desenvolvimento histórico é recomendável a leitura da obra “O serviço público e a Constituição brasileira de 1988”, de Dinorá Adelaide Musetti Grotti. (GROTTI, Dinorá Musetti. **O serviço público e a constituição brasileira de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2003).

³ CÂMARA, Jacintho Arruda. **Tarifa nas concessões**. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 23.

De maneira simples, para a corrente materialista, também chamada de essencialista, o conceito de serviço público deriva da essência da atividade, ou seja, é aquele que atende direta e essencialmente os interesses da coletividade, como o fornecimento de água, energia elétrica e transporte, no atual desenvolvimento de nossa sociedade⁴. Da mesma forma, Eros Roberto Grau define serviço público como “[...] a atividade explícita ou supostamente definida na Constituição como indispensável, em determinado momento histórico, à realização e ao desenvolvimento da coesão e interdependência social.”⁵

Nesse sentido, Marçal Justen Filho ainda explica que as atividades previstas na Constituição podem ou não ser qualificadas como serviço público, pois, só haverá serviço público quando tais atividades forem destinadas a satisfação do bem comum e da dignidade da pessoa humana:

Reputa-se que as atividades referidas nos diversos incisos do art. 21 da CF/88 poderão ou não ser qualificadas como serviços públicos, de acordo com as circunstâncias e segundo a estruturação que se verificar como necessária. Existirá serviço público apenas quando as atividades referidas especificamente na Constituição envolverem a prestação de utilidades destinadas a satisfazer direta e imediatamente o princípio da dignidade da pessoa humana ou quando forem reputadas como instrumento para satisfação de fins essenciais eleitos pela República brasileira. Mas sempre que se verificar a oferta de utilidades desvinculadas da satisfação de necessidades inerentes e essenciais, configurar-se-á uma atividade econômica em sentido estrito, a ser desempenhada sob o regime de livre iniciativa.⁶

Entendimento análogo compartilha Geraldo Spagno Guimaraes quando afirma que a finalidade maior do serviço público e, portanto, sua essência, é o interesse público, de forma que todo e qualquer serviço público deve atender a esse fim, assim “[...] a natureza da prestação tem que valorar-se como pública em sua essência, sob pena de não se poder distingui-la de atividades privadas de interesse geral.”⁷

Para a corrente formalista, por sua vez, o que é serviço público ou não é determinado pelo texto da Constituição ou as leis infraconstitucionais. Ou seja, serviço público é aquele disciplinado por regime de direito público, por disposição legal, sendo que a referida corrente é a mais aceita no Brasil.

⁴ Lembrando que a indispensabilidade ao bem estar geral é conceito temporal, de forma que o que era serviço público ontem pode não mais ser entendido como tal hoje. Sobre o assunto falaremos mais no tópico acerca do princípio da igualdade como fundamento da universalidade dos serviços públicos.

⁵ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 132.

⁶ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. São Paulo: Dialética, 2005. p. 44.

⁷ GUIMARÃES, Geraldo Spagno. **Comentários à lei de mobilidade urbana**. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 24.

O conceito formal, desta forma, não busca um critério essencial da atividade, mas sim um dado normativo, formal, distinguindo-as das atividades econômicas em sentido estrito, submetidas às regras de direito privado e, tendo a livre concorrência como um de seus pilares mais importantes.

Não obstante, importante mencionar a crítica feita por Eros Roberto Grau em relação a essa definição. Para o autor, há serviço público mesmo nas hipóteses de prestação pelo setor privado como ocorre nos serviços de educação e saúde. Isso porque existem os serviços públicos privativos e os não privativos. Os primeiros somente podem ser prestados pelo Estado ainda que admita a possibilidade de concessões e permissões, os demais, podem ser também prestados pela iniciativa privada na modalidade de atividade econômica em sentido estrito (educação e saúde)⁸, sendo que nas duas hipóteses (prestação sob regime de direito público ou privado) há serviço público pela essencialidade da atividade.⁹

É por esse motivo, pois, que o Supremo Tribunal Federal (STF), ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 319-4 do Distrito Federal¹⁰ contra a lei que estabelecia controles sobre o aumento da mensalidade das escolas particulares¹¹, estabeleceu que muito embora a educação possa ser explorada pela iniciativa privada sob as regras da livre iniciativa¹², é um serviço público não privativo e, portanto, considerou constitucional o controle dos preços pelo Estado em verdadeira ponderação entre interesses públicos e privados.

Outro critério também mencionado na doutrina é o critério subjetivista também chamado de orgânico para o qual o serviço público é toda atividade desempenhada pelo órgão

⁸ Dentre as atividades prestacionais do Estado, diferenciam-se o serviço público e a atividade econômica. A atividade econômica pode ser compreendida sob dois aspectos: serviço público (conceito delineado acima) e atividade econômica em sentido estrito. A atividade econômica em sentido estrito configura a exploração de todas as matérias que possam ser, imediata ou potencialmente, objeto de especulação lucrativa por parte do setor privado, sendo que o Estado somente poderá explorá-la diretamente quando necessário à segurança nacional ou por relevante interesse público nos termos do artigo 173 da Constituição Federal. (GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 100).

⁹ Ibid., p. 120.

¹⁰ BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/principal/principal.asp>>. Acesso em: 27 out. 2014. Ação de Direta de Constitucionalidade nº 319-4 do Distrito Federal. Brasília, Relator Ministro Moreira Alves. Data de julgamento: 4 dez. 1992. DJE 30 abril 1993.

¹¹ Id. Lei nº 8.039 de 31 de maio de 1990. Dispõe sobre o critério de reajuste das mensalidades escolares e da outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 maio 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1989_1994/L8039.htm>. Acesso em: 27 out. 2014. A referida Lei foi revogada pela Lei nº 9870 de 1999.

Id. Lei nº 9.870 de 23 de novembro de 1999. Dispõe sobre o valor das anuidades escolares e da outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 nov. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9870.htm>. Acesso em: 9 dez. 2014.

¹² A livre iniciativa constitui o exercício do direito do indivíduo em exercer sua atividade econômica sem cerceamento por parte do Estado, ou seja, relaciona-se com a liberdade de atuar sem necessidade de autorização estatal. (SILVA, José Afonso da, **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 767).

público. Todavia, como bem pontua José dos Santos Carvalho Filho, a principal crítica a este critério é a de que hoje, com a possibilidade de concessões e permissões e, portanto, com a possibilidade da prestação do serviço por pessoas jurídicas de direito privado, tal noção encontra-se completamente desatualizada.¹³

Sem a pretensão de dizer qual dos três critérios é o melhor para a definição de serviços públicos, é possível dizer, porém, qual deles se apresenta como o mais útil para os fins metodológicos desta pesquisa, que é de cunho estritamente jurídico.

A pesquisa delineada parte da premissa já estabelecida pelo próprio ordenamento jurídico: a de que o transporte é um serviço público essencial submetido ao regime jurídico de direito público nos ditames do artigo 30 caput e inciso V da Constituição Federal¹⁴, premissa da qual deflui o objeto do trabalho, qual seja, a análise da tarifa social e do subsídio dentro do transporte coletivo urbano.

Desta forma, a identificação de uma atividade como serviço público será feita com base primordial nos critérios formal e essencial, ou melhor, conforme a definição de seu regime jurídico – público (e então serviço público) ou privado (e então atividade econômica *stricto sensu*), bem como da indispensabilidade da atividade ao desenvolvimento social. Assim, adotaremos neste trabalho, o conceito de serviço público descrito por Maria Sylvia Zanella Di Pietro e Celso Antônio Bandeira de Mello que trazem em suas definições esses dois critérios: o formal como predominante e o material como subsidiário. Para Maria Sylvia:

Serviço público é toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob o regime jurídico público.¹⁵

E para Celso Antônio:

Serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material fruível diretamente pelos administrados, prestado pelo Estado ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de direito público – portanto consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições

¹³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2011. p. 295.

¹⁴ Constituição Federal artigo 30: Compete aos Municípios: V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial. (BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 17 jan. 2014).

¹⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2012. p. 106.

especiais – instituído pelo Estado em favor dos interesses que houver definido como próprios no sistema normativo.¹⁶

Nota-se, pois, que os autores reconhecem a existência dos dois critérios para a definição de serviço público: critério material – que consiste no oferecimento de comodidades materiais dispostas a satisfazer as necessidades da coletividade em geral, e critério formal – que consiste na submissão da atividade do regime jurídico de direito público.

Nesse sentido, importante mencionar que este trabalho não nega o entendimento de Eros Roberto Grau no sentido de que há serviços públicos prestados pela iniciativa privada sob as regras da livre iniciativa como a educação e saúde que, pelo caráter essencial, sofrem forte regulação por parte do Estado, porém, em se tratando de transporte coletivo, o melhor entendimento é que o mesmo é um serviço essencial sobre o qual incide o regime de direito público nos contornos exatos da Constituição Federal.

Sendo assim, no presente trabalho, a expressão ‘serviço público’ será empregada para designar a atividade material prestada pelo Estado ou por seus delegados sobre a qual incide um regime jurídico de direito público. Mais especificamente no caso do transporte coletivo urbano, este deve ser entendido como uma atividade desempenhada Poder Público diretamente ou por particulares através do instituto das concessões e permissões, sob o conjunto de leis criadas para regularem os interesses de ordem coletiva, visando sempre a supremacia e garantia do interesse público sobre o interesse particular e sob os princípios inerentes à Administração Pública dispostos no artigo 37 da Constituição Federal.¹⁷

1.2 O transporte e as concessões e permissões de serviços públicos

Após delinear o que é compreendido como serviço público neste trabalho, ainda imprescindível a análise do transporte municipal como um serviço prestado nos moldes dos contratos administrativos da concessão e permissão, isso porque, há serviços prestados diretamente pelo Estado e outros que, por sua vez, são prestados sob a égide das concessões e permissões, o que altera substancialmente a finalidade da cobrança pelo serviço utilizado.

O caput do artigo 175 da Constituição Federal dispõe que “Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre

¹⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 605.

¹⁷ Constituição Federal, artigo 37: A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

através de licitação, a prestação de serviços públicos”. Por essa redação, observa-se que os entes da federação podem prestar os serviços públicos por seus próprios órgãos, ou seja, pela Administração Direta (prestação centralizada), quando então cumula a função de titular e prestador do serviço; pode também a Administração Direta prestar o serviço desconcentradamente caso no qual continuará sendo a prestadora, fazendo-o, porém, através de um órgão especializado para a função ou, ainda, os serviços públicos podem ser prestados de forma descentralizada, quando então o Poder Público transfere a sua titularidade ou simplesmente a sua execução, por outorga ou delegação, à entidade da Administração Indireta ou particular.

Nesse sentido, ainda importante destacar que haverá transferência da titularidade e execução se a entidade prestadora tiver personalidade jurídica de direito público (autarquias e fundações públicas). Se, ao contrário, a entidade prestadora tiver natureza jurídica de direito privado, integrantes da Administração Pública Indireta (empresas públicas e sociedades de economia mista) ou não (caso das concessionárias e permissionárias) a transferência será apenas da execução do serviço, como ocorre em grande maioria dos casos de transporte público brasileiro.

O ente prestador do serviço público, por sua vez, está disposto na Constituição Federal, a qual disciplina a competência pela prestação dos serviços públicos em espécie. Sendo assim, no artigo 21, incisos XI e XII, a Constituição Federal estabelece a competência da União para explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, radiodifusão sonora, de sons e imagens, instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, a navegação aérea, aeroespacial e a infraestrutura aeroportuária, os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre outros.¹⁸

O artigo 25 § 2º por sua vez, delimita a competência dos Estados para explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado e, por fim, o artigo 30 inciso V estabelece a competência dos Municípios para organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local (como por exemplo, coleta seletiva e serviços de educação) e o de transporte coletivo.

Nota-se, pois, que o transporte coletivo poderá ser prestado diretamente pelo Município ou por seus órgãos especializados, ou, ainda, por concessões e permissões. Concessões e permissões, ambos contratos administrativos, diferem em sua natureza

¹⁸ Recomenda-se a leitura de todas as alíneas dos incisos XI e XII do artigo 21 da Constituição Federal.

basicamente quanto ao prazo, forma de licitação e agentes prestadores. Nas concessões, em regra, o contrato será firmado por tempo determinado, cabendo indenização ao ente privado se houver extinção da concessão e caso não haja culpa do mesmo. O serviço somente poderá ser prestado por pessoa jurídica ou consórcio de empresas e o contrato deverá sempre ser precedido de licitação na modalidade concorrência. Nas permissões, por outro lado, o contrato é por tempo indeterminado (precário), muito embora se admita permissões por tempo determinado, que são as chamadas permissões qualificadas.¹⁹ O agente prestador pode ser pessoa física ou jurídica e o contrato deverá ser precedido de licitação em qualquer modalidade prevista na Lei nº 8666 de 1993 a depender de suas características²⁰.

Nesse contexto, muito embora o Poder Público possa prestar o serviço de forma direta ou indireta, as concessões e permissões são as formas mais comuns de prestação do serviço público e predominam em toda extensão do território nacional, isso porque “[...] a diversificação dos serviços públicos ao longo da história fez com que o Estado fosse criando novas formas organizativas que pudessem desenvolver essas atividades o mais eficientemente possível”²¹, isso se deu a partir do momento em que, saindo do Estado Liberal cujos serviços públicos se restringiam basicamente à segurança, o Poder Público foi assumindo novos encargos no campo social e econômico, necessitando, pois, de encontrar novas formas de gestão.²²

E é sob a égide das concessões e permissões de serviços públicos que a tarifa cobrada do usuário como forma de contraprestação pelo serviço utilizado ganha primordial relevância. Quando o serviço é prestado sob concessão ou permissão, a tarifa tem o condão de ser suficiente para a realização de novos investimentos (prestação de serviço atual), amortizar os gastos com os investimentos realizados, prover o lucro da concessionária e garantir o equilíbrio econômico e financeiro do contrato, sendo que estes três últimos escopos não são verificados quando da prestação direta do serviço pelo Poder Público. Assim, a tarifa cobrada nas concessões e permissões é instituto de natureza complexa, devendo ser fixada por política

¹⁹ Há uma crítica da doutrina quando se afirma que o contrato de permissão é contrato precário, pois, contrato significa segurança, mas, ao dizer ‘precariedade’ estamos falando de um contrato que poderá ser extinto a qualquer momento. Há uma *contraditio in terminis* nas palavras de Juarez Freitas. (FREITAS, Juarez. **O controle dos atos normativos e os princípios fundamentais**. São Paulo: Malheiros: 2009. p. 149).

²⁰ BRASIL. Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 jun. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 14 abr. 2014.

²¹ ARAGÃO, Alexandre dos Santos. **Direito dos serviços públicos**. São Paulo: Forense, 2013. p. 531.

²² Sobre as características da prestação do serviço público no extinto Estado Liberal e no atual Estado Democrático, falaremos mais adiante.

tarifária específica nos termos do artigo 175 inciso III da Constituição Federal, assunto tratado no tópico abaixo.

1.3 Política tarifária no transporte público municipal

É sabido que um dos maiores desafios no âmbito das concessões de serviços públicos é, com certeza, garantir o equilíbrio de dois interesses antagônicos: de um lado o interesse da concessionária que busca obter com a concessão não somente a amortização dos investimentos, a cobertura dos custos de operação e manutenção do serviço, como também o lucro inerente ao negócio e, de outro, o interesse dos usuários decorrentes de uma série de exigências sociais que reclamam pela universalidade.

O perfeito equilíbrio entre essas duas forças à primeira vista incompatíveis, surge como uma responsabilidade do Poder Público à medida que ele é, de um lado, titular dos serviços públicos e, de outro, poder concedente nos contratos administrativos de concessão e permissão, ou seja, o Poder Público aparece como a ponte entre público e privado, como garantidor de direitos e deveres de ambas as partes em consonância com o caput do artigo 175 da Constituição Federal.

Para tanto, a intervenção do Estado na busca pela equalização de ambos os interesses é viabilizada através da política tarifária. A política tarifária, nesta senda, é conceituada como um conjunto de regras e princípios que cercam a remuneração das concessionárias de serviços públicos, delineados pelo Poder Público, assegurando a coexistência de tarifas módicas e também os interesses do ente privado quanto ao lucro e investimentos. Ou, conforme explica Aline Câmara de Almeida “[...] a locução política tarifária [...] significa também todas as formas de remuneração do serviço e de todas as formas de obrigações do concessionário ante o conteúdo econômico que expressa.”²³

E por ter esse caráter de instituição e controle visando a coexistência de interesses públicos e privados, vale ressaltar as palavras de Jachinto Arruda Câmara para o qual “A política tarifária é indiscutivelmente um dos principais instrumentos de intervenção do Poder Público sobre serviços estatais delegados a particulares.”²⁴

Será a política tarifária, portanto, a responsável pelos parâmetros de fixação do preço das tarifas e deverá, por conseguinte, dispor sobre as diretrizes relativas aos aspectos

²³ ALMEIDA, Aline Paola Correa Braga Câmara de. **As tarifas e as demais formas de remuneração do serviço público**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2009. p. 82.

²⁴ CÂMARA, Jacintho Arruda. **Tarifa nas concessões**. São Paulo: Malheiros, 2009. p.82.

econômicos e financeiros, as formas de remuneração do ente privado (se somente o valor da tarifa ou receitas alternativas), se haverá algum tipo de subsídio estatal ou subsídio cruzado, o regime de bens reversíveis, dentre outros, deixando as especificidades à cargo do edital de licitação e, posteriormente, do contrato firmado.

Mas, como já mencionado, o escopo da política tarifária não se restringe apenas à justa valoração da tarifa a ser paga pelos usuários como contraprestação pela utilização do transporte público, também cabe a ela garantir o equilíbrio econômico financeiro do contrato (compreendido como aquele que reflete a relação entre receitas e custos tomados no momento da celebração do contrato), ou seja, como a tarifa constitui a principal fonte de receita da concessionária, não é difícil perceber a grande relevância que este elemento tem na manutenção desse equilíbrio em regra clara do artigo 37 inciso XXI da Constituição Federal, o qual dispõe que as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta.

Ou seja, as condições efetivas da proposta, se aceitas pela Administração Pública, devem ser mantidas durante toda a vigência do contrato, estabelecendo um parâmetro de bônus e ônus para ambas as partes, o qual é chamado de equilíbrio econômico e financeiro do contrato. Porém, para esse equilíbrio, imprescindível que fique claro quais são os componentes da tarifa cobrada, como cada um deles é definido e como funcionam os regimes de revisão e reajuste das mesmas.

De acordo com a Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (NTU) compõe a tarifa de transporte público municipal a amortização dos investimentos, o lucro da atividade, custo com insumos, mão de obra, peças e também custos de depreciação do capital investido em veículos e, às vezes, custos de instalação de oficinas, escritório e estacionamento, de forma que o preço da tarifa é definido dividindo o custo total desses componentes pela quantidade de passageiros pagantes.²⁵

No que concerne aos regimes de revisão e reajuste, como dispõe Rogério Belda, a tarifa do transporte público municipal é reajustada ano a ano pela inflação e pelos ganhos de produtividade esperados para que seja promovido um realinhamento geral de custos de operação, manutenção e remuneração do capital investido pelas empresas. Da mesma forma, a

²⁵ ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES URBANOS. **Relatório final:** novas tendências em política tarifária. Brasília, DF, jun. 2005. Disponível em: <<http://brasil.indymedia.org/media/2006/12/369544.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2014.

tarifa pode sofrer revisão a qualquer momento, bastando que fiquem comprovados os fatores de desequilíbrio contratual.²⁶

Mais especificamente, o reajuste tarifário é conceituado como a alteração do valor nominal da tarifa visando preservar seu valor real em face da variação monetária ocorrida ao longo dos anos, configurando-se, portanto, como evento periódico a ser estabelecido no contrato de cada serviço público prestado, ou até mesmo no edital de licitação.²⁷ Nesse sentido, importante ainda mencionar que o reajuste não é peculiaridade das concessões, ocorrendo em todos os contratos administrativos por expressa disposição da Lei nº 8.666/1993 que dispõe sobre normas para licitações e contratos da Administração Pública²⁸.

Em especial nos contratos de concessão, os artigos 18 e 23 da Lei nº 8987/1995, a Lei de Concessões e Permissões de Serviços Públicos, estabelecem como requisitos essenciais do edital de licitação e do contrato, os critérios de reajuste das tarifas²⁹. Nesse sentido, fácil,

²⁶ REVISTA DOS TRANSPORTES PÚBLICOS. São Paulo: Associação Nacional de Transportes Públicos, n. 133, 2013. Disponível em: <http://www.antp.org.br/_5dotSystem/download/dcmDocument/2013/04/26/E187E7B0-96CE-4307-8987-BRHO04727C73D.pdf>. Acesso em: 21 set. 2014.

²⁷ A partir da instituição do Plano Real, o período mínimo para a estipulação da data de reajuste é de um ano da assinatura do contrato, inclusive no que diz respeito aos contratos em que a Administração Pública faça parte. Vejamos:

Art. 2º, § 1º É nula de pleno direito qualquer estipulação de reajuste ou correção monetária de periodicidade inferior a um ano.

Art. 3º Os contratos em que seja parte órgão ou entidade da Administração Pública direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, serão reajustados ou corrigidos monetariamente de acordo com as disposições desta Lei, e, no que com ela não conflitarem, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

(BRASIL. Lei nº 10.192 de 14 de fevereiro de 2001. Dispõe sobre medidas complementares ao Plano Real e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 fev. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10192.htm>. Acesso em: 21 set. 2014).

²⁸ Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte: XI - critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela; (Redação dada: Id. Lei nº 8.883, de 8 de junho de 1994. Altera dispositivos da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 9 jun. 1994. p. 8.285. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8883.htm>. Acesso em: 24 set. 2014).

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam: III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento.

²⁹ Art. 18. O edital de licitação será elaborado pelo poder concedente, observados, no que couber, os critérios e as normas gerais da legislação própria sobre licitações e contratos e conterá, especialmente: VIII - os critérios de reajuste e revisão da tarifa.

Art. 23. São cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas: V - ao preço do serviço e aos critérios e procedimentos para o reajuste e a revisão das tarifas.

(Id. Lei nº 8.987 de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 fev. 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm>. Acesso em: 17 jan. 2014).

como descreve Jacintho Arruda Câmara, identificar a razão que levou o legislador a impor tal regra aos contratos de concessão, qual seja, pela lógica econômica conferida pela legislação, somente conferindo segurança quanto à manutenção do valor real das tarifas seria possível contar com interessados em assumir um contrato com as características da concessão. Nas palavras do próprio autor:

Como se trata de um modelo de relação jurídica por meio do qual normalmente o particular assume investimentos imediatos e de grande vulto, em troca do direito de exploração econômica de um serviço público por prazo longo, mostra-se necessária a existência de regras jurídicas que assegurem o pleno retorno do investimento durante o período de vigência do contrato. Uma dessas regras é a que assegura a manutenção do valor real da remuneração do concessionário (tarifa).³⁰

Já a revisão, ao contrário do reajuste, não se trata de mera atualização do valor real da tarifa cobrada, mas sim de verdadeira recomposição da relação contratual, decorrente de eventos que impliquem ônus excessivo à execução do contrato, causando prejuízos ao ente privado. Nesta senda, há que se pontuar que a revisão tarifária ocorre somente para oscilações significativas que venham a ser provocadas por fatores imprevisíveis na execução do contrato e não em toda e qualquer variação dos custos do serviço, os quais configuram riscos do empreendimento ou áleas ordinárias. Nesse sentido Celso Antônio Bandeira de Mello bem resume a ideia geral que envolve os riscos assumidos pelos concessionários:

Os riscos que o concessionário deve suportar sozinho abrangem, além dos prejuízos que lhe resultem por atuar canhestamente, com ineficiência ou imperícia, aqueles outros derivados de eventual estimativa inexata quanto à captação ou manutenção da clientela de possíveis usuários, bem como no caso de fontes alternativas de receita, os que advenham de uma frustrada expectativa no que concerne aos proveitos extraíveis de tais negócios.³¹

Nos casos, porém, de oscilações imprevisíveis, ou áleas extraordinárias, a revisão no preço das tarifas é fator determinante para o equilíbrio econômico e financeiro do contrato. No caso do transporte público, por exemplo, os eventos econômicos são os mais propensos ao reajuste tarifário, como o significativo aumento do preço do combustível em razão de crise

³⁰ CÂMARA, Jacintho Arruda. **Tarifa nas concessões**. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 178.

³¹ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 730.

energética ou aumento significativo dos demais insumos como pneus e peças de manutenção em geral em razão de crise econômica.³²

Por conseguinte, se o regime tarifário se mostra fundamental em relação ao direito dos usuários, não seria exagero afirmar que a tarifa para as concessionárias, representa a própria razão que as leva a atuar. Essa afirmação, como bem pontua Jacintho Arruda Câmara, “[...] sustenta-se na própria lógica que informa o instituto da concessão de serviço público.”³³ de forma que nenhuma concessionária presta serviço por filantropia. Como resume Pedro Escribano Testaut:

*Las tarifas son, ni más ni menos, la fuente principal y a veces única de ingresos de las compañías gestoras de servicios públicos. Con ellas deben cubrirse cuatro costes diferenciados: gastos de exploración, amortización de las inversiones, normal beneficio industrial (esto es, justa remuneración o tasa de retorno de la inversión realizada) e impuestos.*³⁴

Nesse sentido, indispensável trazer à baila o entendimento de Luiz Alberto Blanchet que defende que o valor da tarifa não poder comprometer a adequação do serviço e nem deixar de oferecer condições atrativas para o particular, ou seja, o valor da tarifa não pode ser tal a ponto de comprometer a adequação do serviço, isso porque, muito embora a política tarifária esteja voltada primeiro aos interesses da sociedade, visando definir um padrão justo na cobrança das tarifas, ela também deve ser instrumento de manutenção dos interesses privados.³⁵

Havendo, porém, comprovação de diminuição dos custos, com a consequente comprovação do aumento da rentabilidade da concessionária, a alteração tarifária haverá de ser realizada em favor dos usuários, reduzindo o valor das tarifas cobradas, ou seja, a revisão tarifária não é mecanismo apenas de manutenção do equilíbrio econômico e financeiro do contrato, mas também mecanismo de controle da remuneração do ente privado e, consequente da manutenção dos interesses dos usuários.

³² Segundo dados da NTU, no período de janeiro de 2001 a março de 2007, o óleo diesel teve um aumento de cerca de 140% e os pneus 100%. Outro insumo importante, o ônibus novo, teve seu preço aumentado em torno de 120%. Isso enquanto a inflação medida pelo IPCA foi de 57% no período considerado. (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES URBANOS. **Desoneração dos custos das tarifas do transporte público urbano e de características urbana**. Brasília, DF, abr. 2009. Disponível em: <<http://tarifazero.org/wp-content/uploads/2010/08/DesoneracaoCustosTarifasAbr2009.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2014).

³³ CÂMARA, Jacintho Arruda. **Tarifa nas concessões**. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 162.

³⁴ TESTAUT, Pedro Escribano. **Las tarifas em el transporte urbano y transporte por carretera** apud CÂMARA loc. cit.

³⁵ BLANCHET, Luiz Alberto. **Concessões e permissões de serviços públicos**. Curitiba: Juruá, 1995. p. 45-46.

A revisão conceitualmente se destina a recompor o equilíbrio econômico financeiro que tenha sido afetado. Portanto, ela pode incidir para aumentar o valor da tarifa, nas hipóteses em que o concessionário estiver experimentando perdas econômicas em virtude da execução do contrato, como também pode provocar redução das tarifas, naqueles casos em que o desequilíbrio na equação econômica esteja provocando benefícios indevidos ao concessionário.³⁶

Essa importante constatação é imprescindível no contexto da política tarifária, pois, representa o controle da lucratividade do ente privado através do princípio da modicidade tarifária³⁷, ou seja, a política tarifária é responsável também por fixar um parâmetro máximo de lucro recebido pela concessionária, diferenciando a prestação do serviço público da prestação de quaisquer outros serviços sob a égide da atividade econômica *stricto sensu*. Desta forma, imprescindível que o contrato de concessão preveja de forma clara as balizas dirigentes dessa política como meio de estabelecer parâmetros de fixação das tarifas e, portanto, meios de equalizar os interesses públicos e privados inerentes às concessões.

Nesse contexto, a revisão tarifária visando diminuir a tarifa está disposta expressamente na Lei de Concessões e Permissões de Serviços Públicos, mais especificamente no § 3º do artigo 9º que estabelece que “[...] ressalvados os impostos sobre a renda, a criação, a alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais, após a apresentação da proposta, quando comprovado seu impacto, implicará a revisão da tarifa, para mais ou por menos, conforme o caso.” Mas não só a alteração do regime tributário pode ensejar a diminuição das tarifas mediante revisão, qualquer outra alteração provocada pelo Poder Público que proporcione o desequilíbrio contratual em favor do concessionário, pode acarretar a revisão.³⁸

Ainda em relação ao lucro do ente privado questão interessante decorre da hipótese de revisão tarifária para compensar o ganho de produtividade, ou seja, se seria possível a revisão tarifária em prol dos usuários quando a previsão original dos custos da operação do serviço são reduzidos em função das técnicas adotadas na prestação, ou melhor, das técnicas de atualidade do serviço, gerando lucro não esperado pelas concessionárias, configurando possível álea extraordinária.

Como bem menciona Jacintho Arruda Câmara “[...] se em tais casos o ganho de produtividade der lugar à revisão da tarifa de modo que o ganho obtido seja integralmente transferido à sociedade, na forma de redução das tarifas, pode se ter como resultado o

³⁶ CÂMARA, Jacintho Arruda. **Tarifa nas concessões**. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 197.

³⁷ O princípio da modicidade tarifária será discutido em tópico específico.

³⁸ JUSTEN FILHO, Marçal. **Teoria geral das concessões de serviços públicos**. São Paulo: Dialética, 2003. p. 122.

desestímulo ao ganho de eficiência na prestação do serviço”³⁹, isso significa dizer que isso implicaria o abandono de uma das principais razões para se adotar a concessão de serviços públicos, todavia, importante destacar que se a margem de lucro for absorvida de forma absoluta pelo ente privado, é possível que em certas ocasiões, o lucro obtido se torne abusivo.

A Lei de Concessões e Permissões de Serviços Públicos, porém, não tratou especificamente desse tema, dando margem ao tratamento individualizado de cada serviço público pela legislação específica, no caso do transporte, pelas leis que instituem a política tarifária e também, de forma imprescindível, no contrato de concessão. Nas palavras de Dinorá Musetti Grotti “A Lei 8987/1995 não enfrentou essa indagação. Parece haver liberdade para as partes, concessionária e poder concedente, adotarem a solução que reputarem mais adequada, mediante contrato, por tratar-se de cláusula econômica da concessão.”⁴⁰

Não obstante a necessidade de cláusulas específicas no contrato de concessão quanto aos ganhos de lucratividade, alguns serviços públicos são resguardados também por leis que tratam do tema. Para a energia elétrica, por exemplo, a Lei nº 9427/1996 que institui a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) e disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica, indicou, no artigo 14⁴¹, ‘fórmula geral’ por meio da qual os ganhos de produtividade e aqueles decorrentes do sucesso da prestação do serviço devam ser absorvidos pelo concessionário: “Artigo 14, IV: o regime econômico e financeiro da concessão de serviço público de energia elétrica, conforme estabelecido no respectivo contrato compreende: a apropriação de ganhos de eficiência empresarial e da competitividade.”

No setor de telecomunicações, porém, o tema da lucratividade foi tratado de forma mais detalhada. Basicamente, a Lei nº 9472/1997, Lei Geral de Telecomunicações, dispôs nos parágrafos 2º e 3º do artigo 108 que os ganhos econômicos decorrentes da modernização, expansão, racionalização dos serviços e os decorrentes de receitas alternativas, serão compartilhados com os usuários. Todavia, os ganhos econômicos advindos de diminuição de tributos, encargos legais e novas regras sobre o serviço, deverão ser repassados

³⁹ CÂMARA, Jacintho Arruda. **Tarifa nas concessões**. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 198.

⁴⁰ GROTTI, Dinorá Musetti. **O serviço público e a constituição brasileira de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 248.

⁴¹ BRASIL. Lei nº 9.427 de 26 de dezembro de 1996. Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19427cons.htm>. Acesso em: 22 set. 2014.

integralmente aos usuários através da diminuição do preço das tarifas e consequente diminuição do lucro da concessionária.⁴²

No setor do transporte público municipal, porém, não há previsão legal sobre os ganhos de lucratividade, nem sobre o lucro da atividade. Assim, nesses dois casos, como perfilha Aline Paola Almeida, é necessário aplicar regras gerais em matéria de revisão tarifária à específica problemática envolvendo o lucro e os ganhos de produtividade, levando-se em conta o equilíbrio da relação público-privada, ou seja, almejando uma receita tarifária que proporcione o lucro da concessionária e o estímulo na prestação do serviço em busca da eficiência, bem como que proporcione tarifas acessíveis a todos os usuários, o que é feito, em regra, no contrato de concessão.⁴³

Desta forma, ciente de que cada município brasileiro é formado por diferentes bases econômicas e sociais, a política tarifária do transporte público urbano passa por todo um processo de construção inerente às especificidades dos mesmos, de modo que o inciso III do parágrafo único do artigo 175 da Constituição Federal coaduna com esse entendimento e dispõe que a política tarifária será disposta por lei.

Não obstante, merece destaque o fato de que a Lei nº 8987/1995, a Lei de Concessões e Permissões de Serviços Públicos que regulamenta o citado artigo da Constituição, não fixa a política tarifária das concessionárias, mas sim e apenas dispõe de forma genérica sobre ela.

Nesse sentido, o capítulo IV da Lei nº 8987/1995 quando estabelece o título “Da Política Tarifária”, dispõe sobre normas destinadas ao equilíbrio econômico e financeiro do contrato. Tal afirmação é perceptível à medida que os artigos 9º ao 13º da Lei apenas ditam que a tarifa está estabelecida pelo preço da proposta vencedora da licitação, ou que as tarifas sofrerão reajustes com o fim de manter o equilíbrio do contrato. Em suma, a Lei de

⁴² BRASIL. Lei nº 9.472 de 16 de julho de 1997. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 jul. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19472.htm>. Acesso em: 22 set. 2014.

⁴³ ALMEIDA, Aline Paola Correa Braga Câmara de. **As tarifas e as demais formas de remuneração dos serviços públicos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 231.

Concessões e Permissões de Serviços Públicos não estabelece uma política tarifária, mas sim institui normas que visam o equilíbrio contratual entre poder concedente e concessionária.⁴⁴

Essa formulação de normas genéricas na Lei nº 8987/1995 se dá tendo em vista que o legislador nacional não pode editar normas específicas em matéria tarifária e consequentemente excluir a competência do titular do serviço para fixar as suas próprias políticas. Cabe à União, aos Estados e aos Municípios, portanto, de acordo com suas respectivas competências, a promoção de suas próprias leis em matéria tarifária, as quais devem ser pertinentes às suas peculiaridades regionais e necessidades específicas, ou seja, cabe à União editar normas sobre telecomunicações (artigo 21, XI da Constituição Federal), energia elétrica (artigo 21, XII, alínea b) transporte interestadual (artigo 21, XII, alínea e) da mesma forma que cabe aos Estados disciplinar sobre gás canalizado (artigo 25§ 2º) e aos Municípios sobre transporte público local (artigo 30, X).

Portanto, lei que define política tarifária não terá alcance nacional, seja porque cabe a cada ente organizar seus próprios serviços de acordo com suas respectivas competências, seja porque cada serviço deve ser regularizado nos moldes de suas necessidades específicas. Desta forma, o legislador nacional recebeu competência da Constituição para disciplinar sobre os aspectos da relação contratual entre o poder concedente e os concessionários (artigo 22 XXVII) e não o de fixar, ele próprio, as políticas que serão implementadas em relação a todos os serviços públicos que, pela divisão constitucional de competências, foram atribuídos a diferentes entes federativos.⁴⁵

⁴⁴ Vejamos o teor dos artigos: Art. 9º A tarifa do serviço público concedido será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras de revisão previstas nesta Lei, no edital e no contrato. § 1º A tarifa não será subordinada à legislação específica anterior e somente nos casos expressamente previstos em lei, sua cobrança poderá ser condicionada à existência de serviço público alternativo e gratuito para o usuário. § 2º Os contratos poderão prever mecanismos de revisão das tarifas, a fim de manter-se o equilíbrio econômico-financeiro. § 3º Ressalvados os impostos sobre a renda, a criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais, após a apresentação da proposta, quando comprovado seu impacto, implicará a revisão da tarifa, para mais ou para menos, conforme o caso. § 4º Em havendo alteração unilateral do contrato que afete o seu inicial equilíbrio econômico-financeiro, o poder concedente deverá restabelecê-lo, concomitantemente à alteração.

Art. 10. Sempre que forem atendidas as condições do contrato, considera-se mantido seu equilíbrio econômico-financeiro.

Art. 11 No atendimento às peculiaridades de cada serviço público, poderá o poder concedente prever, em favor da concessionária, no edital de licitação, a possibilidade de outras fontes provenientes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, com vistas a favorecer a modicidade das tarifas, observado o disposto no art. 17 desta Lei.

Parágrafo único. As fontes de receita previstas neste artigo serão obrigatoriamente consideradas para a aferição do inicial equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Art. 12. (VETADO)

Art. 13. As tarifas poderão ser diferenciadas em função das características técnicas e dos custos específicos provenientes do atendimento aos distintos segmentos de usuários

⁴⁵ CÂMARA, Jacintho Arruda. **Tarifa nas concessões**. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 71.

Aliás, reconhecendo essa função – de apenas estabelecer normas gerais – que o legislador incluiu o parágrafo único ao artigo 1º da Lei nº 8987/1995, de modo a deixar a cargo do próprio ente competente a legislação necessária para atender às peculiaridades das diversas modalidades de serviços públicos:

Parágrafo único do artigo 1º da Lei 8987/1995: A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão a revisão e as adaptações necessárias de sua legislação às prescrições desta Lei, buscando atender as peculiaridades das diversas modalidades dos seus serviços.

Com efeito, como já delineado, tendo em vista a competência do Município para legislar sobre transporte público municipal, caberá a ele estabelecer a sua própria política tarifária no âmbito do serviço de transporte coletivo, ou seja, caberá a cada Município brasileiro editar suas normas sobre os parâmetros de fixação do preço da tarifa de ônibus urbano de acordo com as suas necessidades sociais e econômicas específicas, visando a coexistência harmônica dos interesses públicos, delineado pela universalidade do serviço e tarifas acessíveis, e dos interesses privados, com a persecução da amortização dos investimentos e captação do lucro justo.

1.3.1 Tarifa social: instrumento de política tarifária

Com o escopo de equalizar os interesses públicos e privados nas concessões, atendendo as necessidades pontuais de cada serviço público e da localidade de sua prestação, as políticas tarifárias municipais, em grande maioria, estão associadas a específicas políticas públicas em matéria tarifária que, em regra, geram efeitos sobre a condição socioeconômica dos usuários dos serviços, ao tempo em que redefinem o mosaico de desenvolvimento da sociedade.

Nesse contexto, após a definição constitucional da competência dos municípios para legislar sobre interesses locais e sobre transporte coletivo, associado à promulgação da Lei de Concessões e Permissões de Serviços Públicos que trouxe os parâmetros da política tarifária, vimos surgir na realidade municipal brasileira o que se denominou de ‘tarifa social.

A tarifa social é conceituada na doutrina como a principal política pública⁴⁶ em matéria tarifária, criada pelos governos municipais visando garantir aos usuários de baixa-renda o pleno acesso ao serviço público e, portanto a universalidade através do alcance do princípio da igualdade material entre os usuários⁴⁷, ou seja, no transporte coletivo urbano essa política é caracterizada de duas formas: a primeira, e mais importante, ocorre através da concessão de gratuidades ou benefícios tarifários, por parte do Poder Público Municipal, a determinados segmentos de usuários baixa-renda previamente identificados por um estudo de campo específico a fim de que usuários de diferentes classes sociais e econômicas possam ter acesso ao transporte público de acordo com sua real capacidade financeira, promovendo a igualdade e a inclusão social.

Nas palavras de Jacintho Arruda Câmara, a tarifa social é “[...] um benefício social criado pelos governos municipais para beneficiar as famílias com baixa renda. Consiste na redução da tarifa em até 100%, para idosos, estudantes, portadores de necessidades especiais, dentre outros.”⁴⁸ Ou, como melhor pontua Aline Almeida, em uma visão mais abrangente: “A tarifa social é uma das mais importantes políticas públicas em matéria tarifária garantindo o acesso ao maior numero possível de pessoas ao serviço público.”⁴⁹

A segunda modalidade da tarifa social ocorre pela adoção da tarifa única, ou seja, usuários que moram nos centros urbanos e usuários que residem nas periferias pagam o mesmo preço da tarifa. Isso ocorre, de acordo com a NTU, senão pelas seguintes e mais comuns justificativas: “maior simplicidade operacional, melhor controle das receitas, maior compreensão da política tarifária da concessionária e possibilidade de custeio da diferença gerada por viagens mais longas através do subsídio cruzado.”⁵⁰, ou seja, a tarifa única parte da presunção (estabelecida pelo modelo de construção histórica das cidades brasileiras – o que

⁴⁶ Nesse sentido, como descreve Maria Paula Dallari Bucci “[...] a política pública é definida como um programa ou quadro de *ação* governamental, porque consiste num conjunto de medidas articuladas (coordenadas), cujo escopo é dar impulso, isto é, movimentar a máquina do governo, no sentido de realizar algum objetivo de ordem pública, ou, na ótica dos juristas, concretizar um direito.” (BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: _____. (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 14).

⁴⁷ Quando se fala em universalidade, porém, importante destacar que se pensa na alteridade do princípio como maior alcance possível de cidadãos que necessitam do transporte público, isso porque muitos cidadãos de boas condições sociais não se sentem atraídos a usar outro meio de transporte senão o particular, seja por motivo de segurança, seja por motivo de status, o que é fruto da cultura dos veículos particulares reinante do Brasil marcada por uma política de incentivos do transporte individual em detrimento do coletivo. (GUIMARÃES, Geraldo Spagno. **Comentários à lei de mobilidade urbana**. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 44).

⁴⁸ CÂMARA, Jacintho Arruda. **Tarifa nas concessões**. São Paulo: Malheiros, 2009. p.82.

⁴⁹ ALMEIDA, Aline Paola Correa Braga Câmara de. **As tarifas e as demais formas de remuneração do serviço público**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2009. p. 76.

⁵⁰ ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES URBANOS. **Relatório final: novas tendências em política tarifária**. Brasília, DF, jun. 2005. Disponível em: <<http://brasil.indymedia.org/media/2006/12/369544.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2014.

discorremos no capítulo II) de que usuários mais cativos financeiramente fazem viagens mais longas por morarem nas periferias das cidades, viagens que são custeadas por usuários de maior poder aquisitivo que se deslocam em menos tempo por morarem mais próximos aos centros urbanos.

Não menos importante, ainda merece destaque o escopo secundário da tarifa social, qual seja, além de promover a universalidade através da igualdade material entre usuários, ela seria responsável também por redefinir o espaço urbano uma vez que com tarifas acessíveis a todas as classes de utentes, o transporte individual tenderia a diminuir, contribuindo para a diminuição da emissão de poluentes e congestionamentos ao passo que o aumento do número de usuários do transporte coletivo seria a mola propulsora para o crescimento do número de investimentos das concessionárias na busca por um serviço eficiente e atual.

Assim, como instrumento de política tarifária, ou seja, como um instrumento de controle dos preços das tarifas, a tarifa social seria capaz de promover aos usuários carentes o acesso irrestrito ao transporte público em consecução dos interesses públicos, ao passo que seria capaz de concorrer com os interesses privados à medida que a diminuição do preço das tarifas para determinados segmentos de usuários, bem como pela instituição da tarifa única, o número de utentes do sistema aumentaria significativamente, aumentando a receita da operação do sistema e, conseqüentemente, o valor das verbas para novos investimentos, a captação do lucro justo e o estímulo na prestação de um serviço atual e eficiente nos termos legais, sem mencionar ainda que esses fatores juntos proporcionariam a manutenção do equilíbrio econômico e financeiro do contrato.

Interessante notar, porém, que a tarifa social não é instrumento de política tarifária exclusivo do transporte público municipal, estando presente também em outros serviços públicos, como, por exemplo, a tarifa social de energia elétrica que estabelece desconto nas contas de luz das unidades consumidoras com renda de até meio salário mínimo per capita mensal ou que tenham algum usuário que receba o Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC), ambos inscritos no Cadastro Único do Governo Federal.⁵¹

Da mesma forma a tarifa social está presente no transporte público interestadual, cujos usuários portadores de deficiência física, mental, auditiva ou visual que tenham renda mensal per capita de um salário mínimo, não pagam passagem de acordo com a Lei nº

⁵¹ BRASIL. Lei nº 12.212 de 20 de janeiro de 2010. Dispõe sobre a Tarifa Social de Energia Elétrica e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 jan. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12212.htm>. Acesso em: 10 jan. 2014.

8899/1994.⁵² No âmbito do transporte intermunicipal, porém, por se tratar de competência dos estados, cabe a cada um deles disciplinar essa possibilidade, a qual é visualizada, por exemplo, no Estado de São Paulo⁵³ e Minas Gerais.⁵⁴

Mas não só no Brasil essa política é visualizada, também em países europeus a tarifa social no transporte público é instrumento ativo de inclusão social. Como exemplo, em Lisboa, Portugal, todos os usuários podem adquirir a chamada carteirinha de transporte público que tem um custo de 35 euros por mês e permite um número ilimitado de viagens, seja de metrô, ônibus ou bonde, visando o pleno atendimento da universalidade do transporte público com tarifas acessíveis a todas as classes de usuários. Em comparação, um trabalhador que recebe um salário mínimo por mês, em Portugal, gasta aproximadamente 8% do seu rendimento com o transporte, não comprometendo sua renda para as demais atividades essenciais.⁵⁵

Da mesma forma, em Hasselt, Bélgica, o transporte público custa apenas 40 centavos de euros para quaisquer usuários, sendo a grande maioria dos custos da operação subsidiados pelo governo municipal em prol da universalidade do serviço, tarifas acessíveis e também a manutenção dos interesses da concessionária.⁵⁶

Sendo assim, não há dúvidas, pois, que a tarifa social como política pública em matéria tarifária está diretamente vinculada à necessidade de integração social de certos indivíduos ou categorias de usuários baixa-renda não somente ao transporte público como também a toda cidade e suas ofertas, com o fim de proteger direitos fundamentais e, consequentemente, de viabilizar a aplicação dos princípios da dignidade da pessoa humana e da igualdade, ao mesmo tempo em que tem o escopo de proteger interesses privados e a

⁵² BRASIL. Lei nº 8.899 de 29 de junho de 1994. Concede passe livre às pessoas portadoras de deficiência no sistema de transporte coletivo interestadual. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 jun. 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18899.htm>. Acesso em: 24 set. 2014.

⁵³ No Estado de São Paulo, a gratuidade é concedida aos idosos com idade acima de 60 anos, sendo limitado em dois o número de assentos por ônibus. (SÃO PAULO. Lei nº 15.179 de 23 de outubro de 2013. Garante às pessoas idosas, maiores de 60 (sessenta) anos, gratuidade no serviço intermunicipal de transporte coletivo de passageiros de característica rodoviária convencional, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, 23 out. 2013. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2013/lei-15179-23.10.2013.html>>. Acesso em: 22 set. 2014).

⁵⁴ O benefício é concedido para idosos com idade acima de 65 anos e pessoas com deficiência que tenham renda individual inferior a dois salários mínimos, limitando-se a dois assentos por viagem. (BELO HORIZONTE. Lei nº 21.121 de 3 de janeiro de 2014. Assegura ao idoso e à pessoa com deficiência que menciona gratuidade no serviço intermunicipal de transporte coletivo de passageiros, altera a Lei nº 12666 de 04 de novembro de 1997, que dispõe sobre a política estadual de amparo ao idoso e dá outras providências. **Diário Executivo**, Belo Horizonte, 3 jan. 2014. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:minas.gerais:estadual:lei:2014-01-03;21121>>. Acesso em: 22 set. 2014).

⁵⁵ BEERS, Cees Van; MOOR, André de. Perverse subsidies, international trade and the environment. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, DF, n. 18, dez. 1998. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/98/101>>. Acesso em: 20 set. 2014.

⁵⁶ EUROPEAN LOCAL TRANSPORT INFORMATION SERVICE. **Hasselt cancels free public transport after 16 years**. 2013. Disponível em: <http://www.eltis.org/index.php?ID1=5&id=60&news_id=4183>. Acesso em: 22 set. 2014.

manutenção de um serviço público eficiente, sendo, portanto, um dos instrumentos para a construção de uma sociedade mais justa e solidária, que são objetivos fundamentais da República dispostos no artigo 3º da Constituição Federal.

1.4 A igualdade material como fundamento constitucional da tarifa social

O fundamento maior da tarifa social é facilmente visualizado no seu conceito. Como já analisado, a tarifa social é conceituada como uma política pública com escopo da universalização do transporte público coletivo através do tratamento igualitário dado aos usuários, de acordo com suas desigualdades, ou seja, o fundamento maior da tarifa social é o princípio da igualdade material.

Isso porque, a universalidade como é compreendida hoje, ou seja, como um princípio que determina que os serviços públicos estejam disponíveis a todos indistintamente⁵⁷ somente passou a ser uma questão política e social relevante a partir do momento em que os homens passaram a ser considerados iguais, sem quaisquer distinções e com respeito às suas desigualdades, determinando o tratamento legislativo desigual de segmentos considerados vulneráveis pela sociedade atual, entre eles, os estudantes, os idosos, os portadores de deficiência, as pessoas de baixa renda, os trabalhadores, os consumidores, etc.

Essa transformação, pois, ocorreu somente com a proteção ao cidadão e à democracia no Estado Democrático de Direito, produto de intensa discussão científica sobre os fins do Estado, como agente de promoção da ordem, paz social e segurança jurídica, tendo por bem o homem, sua liberdade e igualdade. Isso porque apesar do pensamento de Aristóteles demasiadamente disseminado no qual "[...] a igualdade consiste em tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais"⁵⁸, não houve a positivação desse princípio no sentido material até o Estado Democrático de Direito, sendo a desigualdade um traço

⁵⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Serviço público, conceito e características**. Disponível em: <<http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2544/5.pdf>> Acesso em: 27 nov. 2013.

⁵⁸ Para o filósofo, a ideia de igualdade está relacionada com a ideia de justiça ao conceder algo a cada um de acordo com seus méritos e de exigir de cada um aquilo que sua capacidade e possibilidade permitirem. "A justiça é uma espécie de meio-termo, porém não no mesmo sentido que as outras virtudes, e sim porque se relaciona com uma quantia ou quantidade intermediária, enquanto a injustiça se relaciona com os extremos. E justiça é aquilo em virtude do qual se diz que o homem justo pratica, por escolha própria, o que é justo, e que distribui, seja entre si mesmo e um outro, seja entre dois outros, não de maneira a dar mais do que convém a si mesmo e menos ao próximo (e inversamente no relativo ao que não convém), mas de maneira a dar o que é igual de acordo com a proporção; e da mesma forma quando se trata de distribuir entre duas outras pessoa." (ARISTÓTELES, **Ética a Nicômaco**. São Paulo: Abril Cultural, 1979. (Pensadores). p. 129).

marcante no usufruto dos serviços considerados essenciais desde à Antiguidade até o Estado do Bem Estar Social.

Nesse sentido, conforme expõe Alexandre dos Santos Aragão, muito embora na Antiguidade exista a noção de serviços destinados aos cidadãos, e do estímulo para zelar pela coisa pública e garantir bens e serviços considerados essenciais à época, insta ressaltar que a prestação desses serviços estava adstrita aos cidadãos gregos e romanos, ou seja, somente os membros considerados cidadãos tinham acesso aos serviços considerados de utilidade pública, havendo acentuada desigualdade de tratamento entre os escravos e demais membros da sociedade.⁵⁹ Nas palavras de Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

A escravidão na Roma Antiga implicava absoluta redução, convertidos em simples propriedades dos seus donos. Com o passar do tempo, os direitos dos escravos aumentaram. Contudo, mesmo depois da manumissão, um escravo liberto não possuía muitos dos direitos e privilégios dos cidadãos romanos. Estima-se que mais de 30% da população da Roma Antiga eram escravos [...]. Os privilégios dos poderosos eram aceitos normalmente e a existência da escravidão não era contestada, era ‘absorvida’ pelo silêncio imposto aos escravizados. Como se constata o entendimento supradestacado, a sociedade antiga legitimava a diferenciação entre ricos e pobres e não se preocupava em igualar os desiguais.⁶⁰

Da mesma forma, a Idade Média, centrada no Feudalismo e no Estado Absolutista, conheceu de perto a desigualdade de tratamento na utilização e acesso dos serviços essenciais. No feudalismo porque a noção de igualdade se estreitou ainda mais tendo em vista a redução acentuada dos indivíduos considerados cidadãos. Nesse sentido, como coloca Maria Sylvia Zanella Di Pietro “[...] a desigualdade atinge o seu ápice no período da Idade Média, haja vista que a sociedade cada vez mais cristalizava as diferenças entre os grupos sociais erigidos pelos suseranos e vassalos.”⁶¹

No Estado Absolutista ou Patrimonial, por sua vez, porque os recursos originavam-se, sobretudo, de bens e atividades produtivas do Estado não havendo qualquer proteção jurídica para os particulares exercerem certas atividades econômicas. Nesse sentido, poucas eram as atividades econômicas exploradas pelos particulares, quase todas as atividades eram exploradas pelo Estado e com um fim específico: promover o bem estar e fomento do rei. Odete Medauar explica que nessa época “[...] o serviço não se concebia em relação aos

⁵⁹ ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Direito dos serviços públicos**. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 26-27.

⁶⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. O direito administrativo brasileiro sob influência dos sistemas de base romanística e da common Law. **Direito do Estado**, São Paulo, p. 17, 2007. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/artigo/maria-sylvia-zanella-di-pietro/o-direito-administrativo-brasileiro-sob-influencia-dos-sistemas-de-base-romanistica-e-da-common-law>>. Acesso em: 27 abr. 2013.

⁶¹ Id. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2012. p. 38.

particulares ou usuários, mas em relação ao rei, falava-se em serviço do rei.”⁶², de forma que somente ele e seus interesses eram considerados relevantes. Não há, pois, qualquer traço de igualdade entre os homens no Estado Absolutista, e nem tampouco a prestação de serviços indistintamente a todos da sociedade:

*Las actividades prestacionales del Estado absolutista diferían de lo que tenemos hoy en día como los servicios públicos debido a que tales actividades se llevaron a cabo con limitador y más coercitiva espíritu siervo, con ellos no se pretende tanto proporcionar servicios públicos a los sujetos, sino que sirven a las necesidades de la monarquía o la apelación del estado.*⁶³

O Estado Liberal, por sua vez, decorrência direta, principalmente, das grandes revoluções, como a Revolução Francesa, na qual o poder passou a ser limitado pela vontade da burguesia através da eleição de representantes para o Parlamento e também pela adoção de normas constitucionais assecuratórias de grandes espaços individuais de liberdade, principalmente econômica, também não pretendia a anulação completa das desigualdades.

Os ordenamentos jurídicos, pois, apenas contemplaram o princípio da igualdade sem necessariamente reconhecer as diferenças e tratá-las à medida de suas especialidades, firmando assim uma igualdade formal que se limitava a desconhecer as desigualdades reais.⁶⁴ Nas palavras de José Afonso da Silva:

[...] a burguesia, cônica de seu privilégio de classe, jamais postulou um regime de igualdade tanto quanto reivindicara o de liberdade. É que um regime de igualdade contraria seus interesses e dá à liberdade sentido material que não se harmoniza com o domínio de classe em que assenta a democracia liberal burguesa.⁶⁵

Isso ocorreu porque as revoluções liberais tinham como escopo a igualdade jurídica e não a igualdade de condições. Como pontua Manoel Gonçalves Ferreira Filho, a burguesia, mesmo integrante do terceiro estado, era constituída de proprietários extremamente ricos (comerciantes e profissionais liberais) que se assemelhavam muito à nobreza, motivo

⁶² MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2012. p. 177.

⁶³ PASTOR, Juan Afonso Santamaria. **Principios de derecho administrativo**. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces, 2000. v. 2. p. 301.

⁶⁴ A igualdade formal prevaleceu no Estado Liberal, que possuía as seguintes características: a) garantia dos direitos individuais (direitos políticos e liberdades individuais); b) ausência de previsão de direitos sociais nos textos constitucionais; c) não intervenção do Estado no domínio econômico; d) posituação do princípio da legalidade, da separação de poderes e da liberdade contratual. No Estado Liberal, portanto, vigiam os direitos humanos de primeira geração, também chamados de direitos de liberdade, que impõem uma prestação negativa ao Estado, que se restringe a proteger a esfera de autonomia do indivíduo. (MACHADO NETO, Antônio Luís. **Sociologia jurídica**. São Paulo: Saraiva 1987. p. 123).

⁶⁵ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 212.

pelo qual não aceitavam uma superioridade decorrente do ‘sangue azul’, desta forma, a motivação para uma significativa mudança não pautou no tratamento igualitário entre o terceiro estado com a nobreza e o claro, mas sim visava a obtenção da igualdade de condições jurídicas a fim de atender seus próprios anseios.⁶⁶

Nesta senda, o Estado atuava para proteger a classe de seus únicos eleitores – a classe burguesa, de forma que o serviço público era considerado uma atividade que servia de base para o desenvolvimento do capitalismo e restringiam-se meramente à “[...] infraestrutura necessária para o progresso dos negócios”⁶⁷ e à proteção interna e externa do território, não havendo que se falar em serviços destinados ao bem de toda a população. Nesse sentido, como ensina Alexandre Walmott Borges e Fabiana Pinheiro Câmara

[...] a atividade administrativa no início do Estado moderno se caracterizava por ofertas de segurança do Estado. As ofertas eram de segurança para a manutenção do Estado soberano – segurança externa -, ou para a manutenção da ordem interna – segurança pública, polícia administrativa.⁶⁸

Foi então nesse contexto de exclusão da população mais carente e manutenção de privilégios injustificáveis que surge o Estado Assistencialista ou Estado Social, que tem como característica o dirigismo econômico, ou seja, o Estado passa a ter um papel ativo, intervindo na atividade particular, conduzindo os negócios da economia e incorporando a igualdade material, que legitima o tratamento diferenciado dos grupos socialmente vulneráveis, direcionado neste momento para os trabalhadores e para os mais pobres.⁶⁹

A partir de então, o Direito e as constituições que se seguiram passaram a ser finalísticos, ou seja, passaram a visar à realização de finalidades sociais concretas. Assim, se antes as atividades assistenciais do Estado eram exercidas de maneira “[...] quase caricativa visando evitar os miseráveis e doentes espalhados pelas cidades, passaram a ser vistas como

⁶⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Princípios fundamentais do direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 200-201.

⁶⁷ SOARES, Mário Lúcio Quintão. **Teoria do Estado: novos paradigmas em face da globalização**. São Paulo: Atlas, 2008. p. 147.

⁶⁸ BORGES, Alexandre Walmott; CÂMARA, Fabiana Pinheiro. **Estratégias constitucionais da história brasileira. O problema dos modelos e perfis dos serviços públicos: leituras a partir de estratégias de direitos fundamentais**. Artigo ainda não publicado, enviado por email (walmott@gmail.com) no dia 19 de março de 2014. Assunto: material.

⁶⁹ Nesse período, destaca-se a Constituição Mexicana de 1917, que foi a primeira carta política que sistematizou o conjunto de direitos sociais do homem (trabalhistas e previdenciários), estabelecendo, ainda, critérios de participação estatal na ordem econômica e social, a Constituição de Weimar de 1919, que serviu de base para a nossa Constituição de 1934 e também a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 10 de dezembro de 1948, com o intuito de promover grandes transformações sociais no que diz respeito à igualdade. (MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 157).

direitos de cidadania, serviços públicos com sede constitucional.”⁷⁰ Assim, as atividades econômicas antes nas mãos dos particulares, passaram a ser titularizadas pelo Estado e funcionalizadas pelos interesses de todas as classes sociais.

Não obstante, como explica Paulo Bonavides, “O Estado Social representou o inarredável compromisso com a sociedade, no que se refere à tutela dos interesses coletivos, mas, em contraponto muitos foram os fatores que o levaram à crise.”⁷¹

Primeiro, como explica Alexandre Walmott Borges e Fabiana Pinheiro Câmara, no Brasil, muito embora o modelo constitucional de 30 e os sucessores tenham rompido com as bases e princípios do Estado Liberal, as Constituições de 1930 até 1967 não obtiveram êxito na adoção de formas igualitárias e inclusivas universais dos serviços públicos, isso porque, as mesmas traziam em seu bojo o escopo maior da modernização do Estado sob a ótica de uma ordem econômica de realização funcional do mesmo, e, nesta senda, os serviços públicos eram instrumentais à esta ordem. Nesse sentido, essa concepção funcional conduziu a um processo de hierarquização das atividades econômicas estatais, em primeiro plano, e os direitos fundamentais, em segundo plano. Nas palavras dos próprios autores:

A comprovação do funcionalismo nos serviços públicos pode ser observada pelo fato de que de 1930 até antes de 1988 houve o alargamento dos serviços públicos de natureza industrial, próprios à fundação e à expansão das atividades industriais, sem que se tenha constituído o sistema institucional de prestações materiais como educação, previdência, assistência social e proteção laboral. Por outro lado, fácil ver que os serviços públicos enquadravam-se em políticas estatais de desenvolvimento econômico, e não em políticas de expansão das prerrogativas individuais, e durante 36 anos, dos 55 anos, em regimes ditatoriais e autocráticos.⁷²

Segundo, é certo que o Estado Social teve seus impulsos barrados pelos regimes políticos antagônicos à democracia como o fascismo e o nacional-socialismo que suprimiram as necessidades básicas da sociedade e promoveram a intensificação das desigualdades e a exclusão política-social, como observamos com Hitler e Mussolini na Alemanha e Itália respectivamente e, no Brasil, com os governos militares. Em suma, mesmo com textos constitucionais inovadores quanto à igualdade e direitos sociais, o totalitarismo que marcou

⁷⁰ RAMOS, André de Carvalho. **Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p.84-85.

⁷¹ BONAVIDES, Paulo. **Do Estado liberal ao Estado social**. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 99.

⁷² BORGES, Alexandre Walmott; CÂMARA, Fabiana Pinheiro. **Estratégias constitucionais da história brasileira. O problema dos modelos e perfis dos serviços públicos**: leituras a partir de estratégias de direitos fundamentais. Artigo ainda não publicado, enviado por email (walmott@gmail.com) no dia 19 de março de 2014. Assunto: material.

essa época fez com que o verdadeiro alcance desses dispositivos, assim como no Estado Liberal, adormecesse juntamente com a garantia dos direitos humanos.

Ademais, outro fator decisório para o fracasso do Estado Social se deu pelo fato de que a participação direta do Estado na prestação e exploração da atividade econômica sofreu refluxo, no Brasil, a partir da década de 80 do século passado em razão, principalmente do déficit fiscal decorrente de anos de investimentos estatais não lucrativos, somado ao surgimento de ideologias neoliberais, globalização e evolução tecnológica, as quais favoreceram os negócios e movimentações financeiras além das fronteiras e “[...] possibilitaram a adoção total ou parcial da concorrência em setores até então considerados como inevitáveis monopólios naturais.”⁷³ Como descreve Gustavo Saad Diniz “[...] evidentemente, a opção do Estado brasileiro já tinha determinado um agigantamento das estatais em proporções monopolísticas que prejudicaram fortemente a demanda pelos serviços públicos, sem conseguir a universalização em diversos setores.”⁷⁴

Foi então, com a globalização e as novas exigências do mercado, que novamente, o tema sobre reforma do Estado passou a fazer parte da agenda pública. Assim, visando extinguir a consolidação de regimes ditatoriais e o fracasso do Estado na prestação e manutenção dos serviços públicos, nasce o Estado Democrático de Direito com a promulgação da Constituição Federal de 1988, ou Constituição Cidadã, cujo tratamento dado ao princípio da igualdade aparece como inovador já no seu preâmbulo quando é eleito como valor supremo de uma sociedade pluralista e sem preconceitos como se observa pela leitura do texto integral abaixo:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

Não obstante, também no artigo 3º inciso IV, há uma determinação para se mudar a realidade juntamente com os valores de um Estado do bem estar social. Objetiva-se “[...] promover o bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.” Há que se destacar ainda o *caput* do artigo 5º, que estabelece

⁷³ ARAGÃO, Alexandre Santos. **Direito dos serviços públicos**. São Paulo: Forense, 2013. p. 42.

⁷⁴ DINIZ, Gustavo Saad. Influência constitucional na regulação e concorrência dos agentes econômicos. **Revista Nacional de Direito e Jurisprudência**, Ribeirão Preto, v. 6, n. 79, p. 50, jul. 2006.

os direitos e garantias individuais, o qual tem início com a previsão de que “[...] todos são iguais perante a lei [...] garantindo-se aos brasileiros e estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito [...] a igualdade.”

Em verdade, porém que a noção de igualdade não se apresenta apenas no bojo dos dispositivos citados, a igualdade é observada em toda a Constituição com o escopo de promover a todos a igualdade de oportunidades. Nesse sentido é notável a explicação de Paulo Lucena de Menezes para o qual “[...] o ponto comum dessas tendências foi o de abstrair o conteúdo negativo do princípio da igualdade. O Estado, a partir de então, passa a ser reconhecido como a instituição, legítima e adequada, para nivelar as desigualdades sociais.”⁷⁵ Com isso, surge a chamada discriminação positiva ou reversa, visando à supressão de desvantagens impostas às pessoas em razão de religião, sexo ou cor de pele. E também nas palavras de Canotilho:

[...] a obtenção da igualdade substancial, pressupõe um amplo reordenamento das oportunidades: impõe políticas profundas; induz, mais, que o Estado não seja um simples garantidor da ordem assente nos direitos individuais e no título da propriedade, mas um ente de bens coletivos e fornecedor de prestações.⁷⁶

Na égide do Estado Democrático, pois, a igualdade não significa adotar normas idênticas e inflexíveis a todos, haja vista que além de não existirem princípios absolutos, tal prática implicaria a negação das próprias diferenças, inerentes a todo ser humano. O artigo 5º da atual Constituição, o qual estabelece que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, impediu o estabelecimento de distinções arbitrárias, reconhecendo as diferenças entre os indivíduos e firmando entendimento no qual o princípio da igualdade deve ter um caráter essencialmente material: tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais.

Vê-se, pois, que a sociedade moderna não vive mais, pelo menos em tese, um conceito passivo de igualdade e sim se vincula a uma realidade de tentativa de igualdade ativa. Somente com essa nova percepção os serviços públicos passaram a ter contornos relevantes quando se fala em acesso e, conseqüentemente, em garantia de uso a todos os cidadãos. Isso porque, primeiro, todos os indivíduos passaram a ser iguais, respeitando as desigualdades e, segundo, porque respeitando as desigualdades, inúmeras foram as ações

⁷⁵ MENEZES, Paulo Lucena de. **A ação afirmativa (affirmative action) no direito norte-americano**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2001. p. 24.

⁷⁶ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional**. Coimbra: Almedina, 2004. p. 306.

governamentais visando o acesso pleno aos serviços de todos os usuários: pessoas carentes, deficientes físicos, moradores de periferias e áreas de difícil acesso.

A importância do alcance da igualdade material para a universalidade dos serviços públicos decorre, pois, de que somente ela possibilita que todos tenham acesso aos serviços de acordo com suas desigualdades, ou mais especificamente, a universalidade do transporte público municipal brasileiro somente passou a ser vislumbrada quando os usuários foram reconhecidos de acordo com as suas desigualdades.

Nessa perspectiva, a tarifa social mostrou-se como o principal meio de universalização do transporte através da promoção da igualdade material, ou seja, através da promulgação de leis, em tese isonômicas, garantindo a determinadas classes de usuários baixa-renda o acesso ao serviço por meio de gratuidades ou benefícios tarifários de maneira a proporcionar tratamento igualitário aos usuários de acordo com a sua real capacidade financeira, ou seja, de acordo com suas desigualdades.

1.4.1 A igualdade material e os fatores discriminatórios

O princípio da igualdade ou princípio da isonomia é o pilar de sustentação de qualquer Estado Democrático de Direito e, como analisado no tópico anterior, remonta às mais antigas sociedades, estando sempre no âmago das mais diversas formas de compreensão do conceito e extensão de ‘cidadãos’. Nesse sentido, o alcance material do princípio da igualdade, eternizado por Aristóteles, é desde os tempos mais remotos um dos temas de maior complexidade da humanidade, tanto em seus aspectos políticos, filosóficos, sociais e econômicos, quanto jurídicos.

Desta forma, sem a pretensão de esgotar o tema por enquanto, tendo em vista que o capítulo 3 discorrerá sobre o assunto, importante destacar já neste momento, que a igualdade material somente será alcançada através da escolha determinante do fator discriminatório, ou seja, os fatores discriminatórios que dão ensejo aos benefícios tarifários (idosos, estudantes, empregadas domésticas, entre outros) devem encontrar exata correlação com os fins da política pública: garantir o pleno acesso dos usuários baixa-renda ao transporte público municipal.

As leis de concessão de benefícios tarifários devem, pois, contemplar os usuários baixa-renda com a mesma intensidade e com os mesmos efeitos, através de um amplo estudo acerca dos usuários mais cativos do transporte urbano, isso porque, como explica Celso Antônio Bandeira de Mello “[...] o ponto nodular para exame da correção de uma regra em

face do princípio econômico reside na existência ou não de correlação lógica entre o fator erigido em critério de *discrimen* e a discriminação legal decidida em função dele.”⁷⁷

Nas hipóteses de discriminação positiva, pois, deve-se observar três situações: a primeira diz respeito ao elemento que é tomado como fator de discriminação; a segunda situação se refere a necessidade do elemento tomado como fator de desequiparação estar correlacionado com a disparidade estabelecida pelo tratamento jurídico. Por fim, devemos estar atentos se o produto desta relação entre fator de discriminação e tratamento jurídico diferenciado é absorvido pelos interesses do Estado.

Assim, quando da criação de um benefício tarifário, o legislador deve atentar se o critério usado para discriminar determinada classe de usuário é considerado essencial, não havendo outra possibilidade para desfazer a desigualdade pré-existente. Com isso, não basta reconhecer que uma regra de direito é ajustada ao princípio da igualdade, apenas quanto a uma situação. Para se respeitar esse respeito, é preciso respeitar todas essas três situações.

Não se pode olvidar, ainda, que o fator baixa-renda que deu ensejo à criação da política pública da tarifa social é, na verdade, decorrência pura e simples de fatores históricos e culturais advindos de preconceito ou hipossuficiência econômica de uma maioria que não detinha as mesmas oportunidades que os demais, seja porque o conceito de cidadãos era restrito até o advento do Estado Liberal, seja porque, depois dele, a igualdade formal prevaleceu por longas décadas.

Assim, com o propósito de reduzir as desigualdades das classes desfavorecidas e marginalizadas o legislador, ao estabelecer leis que concedam benefícios tarifários, deve proporcionar a efetiva harmonia entre o fator discriminatório e os fins da política pública através de uma discriminação positiva com o escopo de combater tais desigualdades. Nas palavras de Luiz Alberto David Araújo:

Na disciplina do princípio da igualdade, o constituinte tratou de proteger certos grupos que, a seu entender, mereciam tratamento diverso. Enfocando-os a partir de uma realidade histórica de marginalização social ou de hipossuficiência decorrente de outros fatores, cuidou de estabelecer medidas de compensação, buscando concretizar, ao menos em parte, uma igualdade de oportunidades com os demais indivíduos, que não sofreram as mesmas espécies de restrições. São as chamadas ações afirmativas que são políticas públicas ou programas privados criados com o intuito de diminuir as desigualdades havidas em relação às pessoas ou grupos em posição de

⁷⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 37.

inferioridade. São medidas compensatórias que tem, por escopo, combater as desigualdades fáticas advindas de desvantagens históricas e culturais, consequências de um passado discriminatório.⁷⁸

Vale lembrar, nesta senda, que não é toda ou qualquer situação discriminatória que poderá ser privilegiada com o instituto da discriminação positiva. De modo que, o fato adotado como discriminatório na concessão dos benefícios deve se valer de justificativa racional sob um fundamento lógico em relação ao critério adotado como desigual, estabelecendo um tratamento jurídico construído em função da disparidade decretada, e analisando se a correlação racional abstrata existente é em concreto coerente com o objetivo de acesso do transporte às pessoas carentes, para não incorrer em inconstitucionalidade.

Em função disso, a tarifa social não pode ter como fator discriminatório, a princípio, raça, sexo ou religião. Isto ocorre, porque o próprio texto constitucional não permite que exista qualquer tipo de discriminação envolvendo esses critérios. Tal situação é vislumbrada no artigo 3º inciso IV da Constituição Federal, que em seu corpo afirma que, dentre os objetivos fundamentais da República consiste o de evitar qualquer discriminação envolvendo origem, raça, sexo, cor ou idade. Em relação às questões religiosas, por sua vez, o dispositivo que veda a utilização desse fator discriminatório está presente no inciso VI do artigo 5º, não obstante, porém, importante ressaltar que a tarifa social (como qualquer outra política pública) pode ser pautada em algum desses critérios quando houver vinculação motivada de sua necessidade, cujo único objetivo é garantir a igualdade para todos, ou seja, desde que demonstrado o vínculo entre esses fatores os fins da política em voga.

Assim, independente das características existentes em pessoas, coisas ou situações, as discriminações só serão plenamente justificáveis se mantiverem um vínculo concretamente demonstrável entre o fator discriminatório e o tratamento desigual determinado, ou, em outras palavras, quando o fator discriminatório tiver correlação lógica com os fins da política pública da tarifa social, qual seja, universalizar o acesso ao transporte público com ênfase nos usuários baixa-renda. Como ensina Celso Antônio Bandeira de Mello:

Tem-se que investigar, de um lado, aquilo que é erigido em critério discriminatório e, de outro lado, se há justificativa racional para, à vista do traço desigualador adotado, atribuir o específico tratamento jurídico construído em função da desigualdade afirmada [...]. Então, no que atina ao ponto central da matéria abordada procede afirmar: é agredida a igualdade quando o fator diferencial adotado para qualificar os atingidos pela regra não

⁷⁸ ARAÚJO, Luiz Alberto David. **Direito constitucional**: princípio da isonomia e a constatação da discriminação positiva. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 134.

guardam relação de pertinência lógica com a inclusão ou exclusão no benefício deferido ou com a inserção ou arrendamento do gravem imposto.⁷⁹

Por fim, o princípio da igualdade na tarifa social busca firmar a ideia de universalização do transporte público brasileiro através da equiparação dos usuários quanto à sua renda; se usuário cativo, terá direito ao tratamento discriminatório, de forma que qualquer fator diferencial que não objetive a capacidade financeira encetará a desigualdade entre os utentes à medida que não proporcionarão o adequado tratamento entre esse elemento diferencial e a discriminação proposta.

1.5 Fundamentos infraconstitucionais da tarifa social

Como fundamentos infraconstitucionais da tarifa social temos a modicidade tarifária e a mobilidade urbana. A primeira compreende tarifas acessíveis a todos os usuários, e, a segunda, assegura a todos os indivíduos o acesso aos bens e serviços disponíveis nas cidades, justificantes da adoção da tarifa social.

1.5.1 Modicidade tarifária

A concepção essencialista do serviço público, como já mencionado, está ligada a uma prestação material de satisfação do interesse coletivo, ou seja, das necessidades da sociedade como um todo. Diante disto, certo é que para possibilitar a própria manutenção de alguns serviços públicos, imprescindível se faz a cobrança de tarifas, sob pena de inviabilizar a sua execução, uma vez que o Estado não é detentor de recursos ilimitados.

Sendo assim, uma das principais diretrizes em matéria tarifária e que possibilitou os contornos da tarifa social como política pública visando a universalidade do serviço foi fixada no momento em que a Lei de Concessões e Permissões de Serviços Públicos estabeleceu no conceito de ‘serviço adequado’ o princípio da tarifa módica nos termos da parte final do parágrafo primeiro do artigo 6º, a seguir:

Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

⁷⁹ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 38.

§ 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.⁸⁰

Da modicidade das tarifas decorre, pois, outro fundamento da política da tarifa social haja vista que todo e qualquer serviço público (e não somente o transporte) deve proporcionar ao usuário uma tarifa condizente com a sua renda sem que o valor da mesma possa influenciar na decisão de utilizar ou não o transporte público, ou seja, referido princípio deve traduzir uma tarifa com preços justos economicamente para todos os destinatários. Nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello:

[...] os valores das tarifas devem ser acessíveis aos usuários, de modo a não onerá-los excessivamente, pois o serviço público, por definição, corresponde à satisfação de uma necessidade ou conveniência básica dos membros da sociedade [...] tal modicidade, registre-se, é um dos mais relevantes direitos do usuário, pois, se for desrespeitada, o próprio serviço terminará por ser inconstitucionalmente sonogado.⁸¹

Como ainda ensina Fernanda Marinela, o princípio da tarifa módica decorre do fato simples de que o Brasil é um país relativamente pobre, tendo os serviços públicos objetivo maior de satisfazer os diversos grupos sociais na persecução do bem comum. Desta forma, quando estes serviços dependerem da cobrança das tarifas como forma de remuneração das concessionárias, a mesma deve ser condizente com as possibilidades do povo brasileiro, ou seja, a mais baixa possível ⁸², ademais, o princípio da tarifa módica também encontra respaldo no direito do consumidor com a vedação à prática de preços abusivos, conforme disposição do artigo 39 inciso V.⁸³

Desta forma, em casos de usuários carentes de recursos, surge a necessidade de políticas de fixação de tarifas diferenciadas que garantam o respectivo acesso a todos os utentes de forma universal, traduzida, no âmbito do transporte coletivo urbano, pelo instituto

⁸⁰ Importante destacar que os dispositivos mencionados no parágrafo primeiro do artigo acima citado, embora considerados por alguns como pressupostos de delegação dos serviços públicos, na verdade devem ser entendidos como verdadeiros princípios, os quais devem nortear toda a prestação dos mesmos, isso porque o foco dos dispositivos não está na delegação do serviço, mas na satisfação que o prestador se obriga a cumprir na prestação, com foco nos usuários. (MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Eficácia nas concessões, permissões e parcerias**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 52).

⁸¹ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2011. p.726.

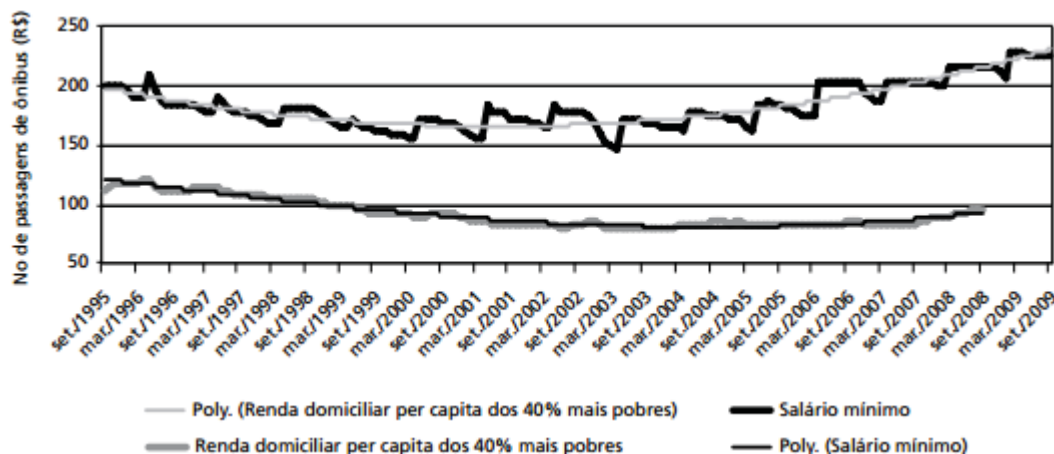
⁸² MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. Salvador: Podivm, 2007. p. 441.

⁸³ Art. 39. É vedado ao fornecedor de produtos ou serviços, dentre outras práticas abusivas: V - exigir do consumidor vantagem manifestamente excessiva. (BRASIL. Lei nº 8.078 de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 set. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm>. Acesso em: 7 fev. 2014).

da tarifa social, uma vez que a ausência de recurso financeiro não pode anular o direito de acesso aos serviços públicos.

O impacto do preço da tarifa na renda das famílias pode ser facilmente percebido segundo dados extraídos de estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) publicado em maio de 2011 acerca da avaliação dos efeitos das variações tarifárias das nove maiores cidades brasileiras entre 1995 e 2003 (Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Goiânia, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo), cujo resultado mostrou que, no período relatado, o preço das tarifas acompanhado por uma depreciação da renda das famílias, culminou com a queda de mais de 30% da demanda do transporte público municipal. Nesse sentido, em setembro de 1995, um salário mínimo permitia a compra de 199 passagens de ônibus, caindo para 169 em setembro de 2003 tendo em vista o aumento de 60% no preço das tarifas acima da inflação medida pelo INPC.⁸⁴

Figura 01 – Número de passagens de ônibus compradas com um salário mínimo; e renda domiciliar per capita dos 40% mais pobres – 1995/2008



Fonte: CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de; PEREIRA, Rafael Henrique Moraes. **Efeitos da variação da tarifa e da renda da população sobre a demanda de transporte público coletivo urbano**. Brasília, DF, mar. 2011. (Texto para discussão 1595). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1595.pdf>. Acesso em: 25 out. 2014.

Esse quadro evidencia uma realidade perversa no setor do transporte coletivo urbano: o valor da tarifa pode abater a população mais carente a tal ponto que, além de

⁸⁴ CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de; PEREIRA, Rafael Henrique Moraes. **Efeitos da variação da tarifa e da renda da população sobre a demanda de transporte público coletivo urbano**. Brasília, DF, mar. 2011. (Texto para discussão 1595). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1595.pdf>. Acesso em: 25 out. 2014.

diminuir consideravelmente a demanda pelo serviço, acentua as desigualdades sociais e corrobora a exclusão social, sem mencionar o impacto econômico para a própria concessionária, motivo pelo qual a tarifa módica torna-se importante meio de promoção da igualdade e inclusão social.

Nos serviços públicos, quaisquer que sejam, acentua-se então uma percepção aristotélica sobre o tema da igualdade, pois, em razão de vários fatores, a desigualdade entre os usuários implicará na admissão de tarifas diferenciadas, alcançando um maior número de usuários e a igualdade material de tratamento, como ocorre na tarifa social do transporte público que, em sua principal vertente, através das gratuidades ou benefícios tarifários, procura extinguir as desigualdades financeiras existentes entre os utentes.

Sendo assim, importante reconhecer que a aplicação do princípio da tarifa módica deve ser visualizada sob o contexto da necessidade da cobrança para prestação dos serviços públicos e, do outro lado, da obrigação do Estado em garantir acesso desses serviços à coletividade, de forma isonômica, com continuidade, mediante a cobrança de tarifa módica, de modo a assegurar ao indivíduo o direito de acesso ao serviço público ou, em outras palavras, a universalidade.

Ao adotar esse princípio como um dos pilares do serviço público adequado, a lei, ainda que de forma indireta, acabou por autorizar ao poder concedente a possibilidade de implementação de políticas públicas que viabilizem o atingimento dele. Para tanto, como ensina Marçal Justen Filho, não se faz necessário buscar respaldo em legislação específica porque a autorização legislativa para adoção de políticas tarifárias – indispensável nos termos do artigo 175 parágrafo único inciso III, já mencionado – é obtida através do princípio da modicidade tarifária.⁸⁵

O princípio da tarifa módica funciona, pois, como fundamento legal para justificar a implementação de determinados instrumentos de política tarifária ou, em palavras mais específicas, a tarifa módica como princípio inerente aos serviços públicos serviu como fundamento infraconstitucional da tarifa social, a principal política pública em matéria tarifária no setor do transporte público brasileiro.

Sem olvidar do reconhecimento de que o princípio da tarifa módica é um princípio voltado primeiramente aos usuários visando o acesso universal e igualitário do serviço público a

⁸⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 113.

todos os cidadãos como expõe Geraldo Spagno Guimarães⁸⁶, importante relembrar o disposto no item 1.2 (tarifa social: instrumento de política tarifária), ou seja, que a tarifa, por se tratar de ponto primordial da política tarifária, não pode ter um valor que beneficie somente os usuários, mas sim ter um valor que promova os interesses do ente privado a fim da amortização dos investimentos, da manutenção do serviço atual e da obtenção do lucro, uma vez que, ressaltando conceitos já estudados, “[...] a ausência de lucro, ainda que módico, inviabilizaria o investimento privado para a exploração do respectivo serviço.”⁸⁷

Muito embora o significado do verbete “módico” seja “exíguo, pequeno, reduzido, modesto, parco, escasso” não é, portanto, nesse sentido isolado que a palavra deve ser considerada no campo das concessões de serviços públicos. Quando relativo às tarifas, a modicidade decorre da observância de todos os princípios elencados no parágrafo primeiro do artigo 6º da Lei de Concessões acima disposto, configurando o serviço adequado como um todo. Nesse sentido, Fernanda Stacke Moor, explica que a modicidade tarifária corresponde à ideia de menor tarifa em face do custo e do menor custo em face da adequação do serviço.⁸⁸

Assim, é possível afirmar que a tarifa módica, em primeiro lugar, é aquela que se mostra adequada ao bolso de todos os usuários, porém, como parte fundamental da política tarifária, também é aquela que permite à concessionária condição de prestar o serviço adequado, bem como aquela que possibilite a justa remuneração do ente privado. Sem essas garantias, o Estado jamais contaria com a colaboração da iniciativa privada na prestação dos serviços públicos.

1.5.2 A mobilidade urbana

As cidades brasileiras vêm enfrentando nas últimas décadas problemas cada vez maiores relacionados com o transporte. Há crescente poluição, acidentes, congestionamentos

⁸⁶ Para o referido autor, embora a tarifa sirva para remunerar o ente privado, o usuário não paga a tarifa com essa finalidade, mas sim e, simplesmente, para obter o serviço, de forma que o mesmo não vê a prestação como um fim, mas como uma necessidade e um direito, motivo pelo qual a modicidade tarifária é princípio voltado primeiramente ao usuário. (GUIMARÃES, Geraldo Spagno. **Comentários à lei de mobilidade urbana**. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 62).

⁸⁷ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: forense, 2002. p. 430.

⁸⁸ MOOR, Fernanda Stracke. **O regime de delegação da prestação de serviços públicos**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002. p. 57.

Ainda nesse sentido, já na década de 30, importante destacar que Odilon Campos Andrade já dispunha sobre esse caráter dúplice do princípio da tarifa módica, corroborando o entendimento deste trabalho.

“Há um máximo além do qual o serviço não vale para o consumidor e um mínimo abaixo do qual não convém para o concessionário. A tarifa ideal será aquela que ajustar os dois índices, fazendo coincidir no mesmo ponto os dois limites de tolerância.” (ANDRADE, Odilon Campos. **Serviços públicos e de utilidade pública**. São Paulo: Livraria Acadêmica, 1937. p. 123-124).

e um transporte público considerado insatisfatório quanto à sua qualidade e abrangência. Ademais, o número de automóveis e motocicletas tem crescido de forma desproporcional⁸⁹ provocando uma criação desmedida e desordenada das cidades, agravando ainda mais as condições do meio urbano-social.

Nesse sentido, uma das discussões mais importantes no cenário das grandes e médias cidades, sem dúvida, é a questão da mobilidade urbana, questão que compreende o resultado da interação da cidade com o deslocamento das pessoas e dos bens, ou seja, o conceito de mobilidade urbana não compreende somente a questão do deslocamento das pessoas através dos mais variados meios de transporte, mas sim, e, sobretudo, compreende os deslocamentos a partir das necessidades das pessoas e seu acesso às facilidades, serviços e oportunidades que a cidade oferece.

A mobilidade urbana engloba em seu conceito, pois, não somente o meio para realização dos deslocamentos, mas também e, principalmente, o efetivo gozo do direito à cidade⁹⁰ e, em uma perspectiva não somente técnica do termo, mas também social e inclusiva. Nesse sentido, nas palavras de Alexandre Gomide, pesquisador do IPEA:

[...] mobilidade urbana é um atributo das cidades que se refere à facilidade dos deslocamentos de pessoas e bens no espaço urbano independente da renda, sustentado com base em quatro pilares: integração entre planejamento do sistema de transporte com o uso do solo, melhoria do transporte público, estímulo ao uso do transporte coletivo e uso racional do veículo particular.⁹¹

⁸⁹ A título de curiosidade, de acordo com os dados do DETRAN em pesquisa realizada em 2012, em janeiro do ano citado havia 4.448.980 milhões de motocicletas circulando no estado de São Paulo, sendo 20% desse total, apenas na capital (933.510), contra 4.634.584 milhões em setembro de 2012, ou seja, há uma média de crescimento de aproximadamente 186 mil motocicletas a cada 9 meses no estado de São Paulo. (DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO DE SÃO PAULO. **Estatísticas de trânsito: frota de veículos em São Paulo 2014**. São Paulo, 2014. Disponível em: <<http://www.detran.sp.gov.br/wps/portal/detran/odetran/estatisticasdotransito/sa-conteudo/5e8c1ee0-9ff1-410c-af1e-d09e22d981d2?n=5e8c1ee0-9ff1-410c-af1e-d09e22d981d2&useDefaultText=0&useDefaultDesc=0>>. Acesso em: 5 mar. 2014).

⁹⁰ O conceito de “direito à cidade” foi desenvolvido pela primeira vez em 1968 no livro *Le droit à la ville* do sociólogo francês Henri Lefebvre e é definido como o acesso pleno de todos os indivíduos a todos os bens e serviço dispostos na cidade como forma de combater a exclusão social. O direito à cidade é, então, exigido como uma recuperação coletiva do espaço urbano por grupos marginalizados que vivem nos distritos periféricos da cidade. Na década de 90 as ideias de Lefebvres foram retomadas nas áreas de geografia e planejamento urbano, e se tornou o slogan de muitos movimentos sociais. (SPAGNO, Geraldo Guimarães. **Comentários à lei de mobilidade urbana**. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 49).

⁹¹ GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Transporte urbano e inclusão social: elementos para políticas públicas**. Brasília, DF, jul. 2013. (Texto para discussão nº 960). Disponível em: <<http://xa.yimg.com/kq/groups/1624466/1763872638/name/transporteurbano.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2013.

Ou ainda como bem explica Geraldo Spagno Guimarães:

Mobilidade [...] é a facilidade real e efetiva das condições de deslocamento, realizada por qualquer modo em via pública que leva em conta as necessidades dos cidadãos. Deve ser tratada como política pública prioritária, buscando-se promover por todos os meios, sistemas, planejamentos, intervenções e escolhas a mitigação dos efeitos e impactos negativos que as ações contrárias aos deslocamentos conferem à vida da polis. Mobilidade urbana é, pois, o que proporciona ligação eficiente aos bens e serviços, o que pode obter, especialmente nesse contexto urbano, por um programa de planificações, restrições e direcionamentos, mas, sobretudo, pela oferta adequada de transportes públicos [...].⁹²

Isso significa que pensar em mobilidade urbana necessita relacionar os sistemas de transportes com as necessidades dos cidadãos (casa, trabalho, escola, lazer, etc), permitindo que as mesmas sejam alcançadas de forma satisfatória, principalmente às pessoas mais pobres que, em grande maioria, vivem às margens dos serviços públicos.⁹³

Nesta senda, a mobilidade urbana é condicionante para a verificação dos índices de inclusão social à medida que viabiliza ou não o acesso às oportunidades sociais e econômicas de maneira que a inexistência de um serviço público de transporte acessível, eficiente e de qualidade, que garanta a plena mobilidade dos usuários considerados pobres, pode promover a exclusão social, acentuando as desigualdades, a segregação espacial e a discriminação.⁹⁴

Bem verdade que a Constituição Federal, nos artigos 182 e 183, fixou normas acerca da política urbana, os quais foram regulamentados com a promulgação do Estatuto da Cidade, a Lei Federal nº 10.257 de 2001, porém, nela foram estabelecidas com mais ênfase, somente, políticas a respeito do uso e ocupação do solo, sem a preocupação efetiva acerca do

⁹² SPAGNO, Geraldo Guimarães. **Comentários à lei de mobilidade urbana**. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 91.

⁹³ Importante destacar que a mobilidade urbana não se confunde com o direito constitucional de ir e vir, isso porque, este está relacionado com o princípio da liberdade individual e consiste na faculdade do indivíduo entrar e sair do território nacional e, dentro do país, de deslocar-se pelas vias públicas ou afetadas a uso público sem qualquer impedimento à sua liberdade de locomoção, ou seja, está relacionado à liberdade que todo cidadão dispõe para deslocar-se. A mobilidade urbana, ao contrário, compreende a qualidade dos meios de transporte e sua capacidade de interação com os bens e serviços dispostos nas cidades, como forma de inclusão social. Nesse sentido, é correto afirmar que a mobilidade urbana é meio de concretização do direito de ir e vir, porém, o direito de ir e vir, puro e simples, não pode ser considerado como fundamento da tarifa social uma vez que todos os indivíduos tem liberdade de locomoção, o que lhes falta é meios adequados para isso, ou seja, aspectos relacionados à mobilidade urbana.

⁹⁴ A exclusão social compreende não somente o fator renda e privação dos serviços públicos e direitos sociais, mas também inclui a discriminação social, a segregação espacial e a desigualdade, negando-se a cidadania. Para a antropóloga Martini Xiberras, “[...] a exclusão social é o resultado da dificuldade de integração ou inserção e ocorre quando um indivíduo não se beneficia do conjunto de direitos e deveres que conferem às pessoas o estatuto de cidadãos.” (XIBERRAS, Martine. **As teorias da exclusão**. São Paulo: Instituto Piaget. 1996. p. 28).

transporte como vetor da inclusão social, isso porque, muito embora o inciso V do artigo 2º do Estatuto ter garantido o direito ao transporte adequado, o artigo 3º devolveu à União em seu inciso IV a competência e obrigatoriedade de instituir política específica para o transporte urbano⁹⁵, o que somente se concretizou com a promulgação da Lei nº 12.587 de 2012, a Lei de Mobilidade Urbana, que deu continuidade à fixação de diretrizes para o desenvolvimento urbano, cuidando separadamente do transporte público como instrumento de combate à exclusão social e instituindo que os municípios com mais de 20 mil habitantes elaborem planos de mobilidade urbana em até três anos, devidamente integrados aos planos diretores.

Ainda nessa senda, importante destacar que a Lei nº 12.587 de 2012 é resultado de uma longa discussão no Congresso que teve início no ano de 1995 com a apresentação do Projeto de Lei nº 694 do deputado Alberto Goldman⁹⁶, que instituía diretrizes nacionais para o transporte coletivo urbano. Durante a tramitação na Câmara, outros projetos se juntaram a esse, como o Projeto de Lei nº 1.687 de 2007 do Poder Executivo⁹⁷, que ampliou sua abrangência e delineou uma proposta mais geral de mobilidade, vinculada a uma efetiva política de desenvolvimento urbano conforme dispõe o artigo 182 da Constituição Federal.

Em 2010, porém, a Câmara encaminhou um substitutivo para apreciação do Senado – o projeto de lei complementar nº 166 - que foi aprovado em dezembro de 2011, consagrando a Lei de Mobilidade Urbana que estabelece princípios, diretrizes e instrumentos para orientar os municípios a planejar o sistema de transporte e de infraestrutura viária para circulação de pessoas e cargas, capaz de atender à população e contribuir para o desenvolvimento urbano sustentável.

Para isso, prevê mecanismos para garantir preços acessíveis no transporte coletivo, vias exclusivas para ônibus e bicicletas, restrição de circulação de veículos privados

⁹⁵ Lei 12.587 de 2012, artigo 2º: A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais.

Artigo 3º: Compete à União, entre outras atribuições de interesse da política urbana: IV – instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos.

(BRASIL. Lei nº 12.587 de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1 jan. 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm>. Acesso em: 5 mar. 2014).

⁹⁶ GOLDMAN, Alberto. Projeto de Lei nº 694 de 1995. Institui as Diretrizes Nacionais do Transporte Coletivo Urbano e dá outras providências. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, DF, 30 set. 1995. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=15750>>. Acesso em: 16 set. 2014.

⁹⁷ CONGRESSO NACIONAL. Projeto de Lei nº 1687 de 2007. Institui as diretrizes da política de mobilidade urbana e dá outras providências. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, DF, 2 set. 2007. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=BFF6424ECD15C15D5322E0054663E3E4.node1?codteor=490284&filename=Avulso+-PL+1687/2007> . Acesso em: 16 set. 2014.

em determinados horários e cobrança de tarifa para utilização de infraestrutura urbana, como estacionamentos públicos.

Desta forma, muito embora a tarifa social seja prática plenamente utilizada desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, quando o parágrafo 2º do artigo 230 instituiu o primeiro e único benefício tarifário de âmbito constitucional, ou seja, a gratuidade para idosos acima de sessenta e cinco anos, bem como pelo fato da tarifa única ser prática usual no Brasil, os preceitos da Lei de Mobilidade Urbana, tão quanto os da Lei de Concessões e Permissões de Serviços Públicos, pode ser considerada como o mais novo fundamento da tarifa social do transporte público brasileiro tendo em vista que um dos objetivos da Lei é contribuir para o acesso universal e equitativo à cidade através do transporte público, em regra clara do artigo 2º, artigo 3º caput, artigo 5º incisos I, III e IV e artigo 7º incisos I, II e III.⁹⁸

Desta forma, a Lei de Mobilidade Urbana, assim como a tarifa social, finca seus princípios iniciando por prestigiar a acessibilidade universal de todos no serviço público de transporte (artigo 2º e 5º inciso I) norteando ainda a igualdade entre os usuários e a inclusão social (artigo 5º inciso III, artigo 7º incisos II e III). Assim, a Lei de Mobilidade Urbana certamente não é o fundamento gerador da tarifa social, mas se constitui um fundamento à medida que ela enaltece e reforça seus princípios orientadores, quais sejam, a universalidade e igualdade.

Importante ainda destacar que a redução das desigualdades sociais é uma reafirmação de um dos objetivos fundamentais da República delineado no inciso III do artigo 3º da Constituição Federal, o que demonstra que o acesso aos bens e serviços através de um sistema de transporte eficiente a todos os cidadãos, é escopo imprescindível para extinguir ou ao menos amenizar a exclusão social.

Por esta razão não é demais ressaltar a definição de mobilidade urbana de Renato Boareto como sendo a capacidade de fazer as viagens necessárias para a realização dos direitos básicos do cidadão⁹⁹, isso porque, sistemas de mobilidade e acessibilidade ineficientes

⁹⁸ Lei nº 12.587 - Artigo 2º: A Política Nacional de Mobilidade Urbana tem por objetivo contribuir para o acesso universal à cidade, o fomento e a concretização das condições que contribuam para a efetivação dos princípios, objetivos e diretrizes da política de desenvolvimento urbano, por meio do planejamento e da gestão democrática do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana. Artigo 3º: O Sistema Nacional de Mobilidade Urbana é o conjunto organizado e coordenado dos modos de transporte, de serviços e de infraestruturas que garante os deslocamentos de pessoas e cargas no território do Município. Artigo 5º: A Política Nacional de Mobilidade Urbana está fundamentada nos seguintes princípios: I - acessibilidade universal; III - equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público coletivo; IV - eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte urbano. Artigo 7º: A Política Nacional de Mobilidade Urbana possui os seguintes objetivos: I - reduzir as desigualdades e promover a inclusão social; II - promover o acesso aos serviços básicos e equipamentos sociais; III - proporcionar melhoria nas condições urbanas da população no que se refere à acessibilidade e à mobilidade

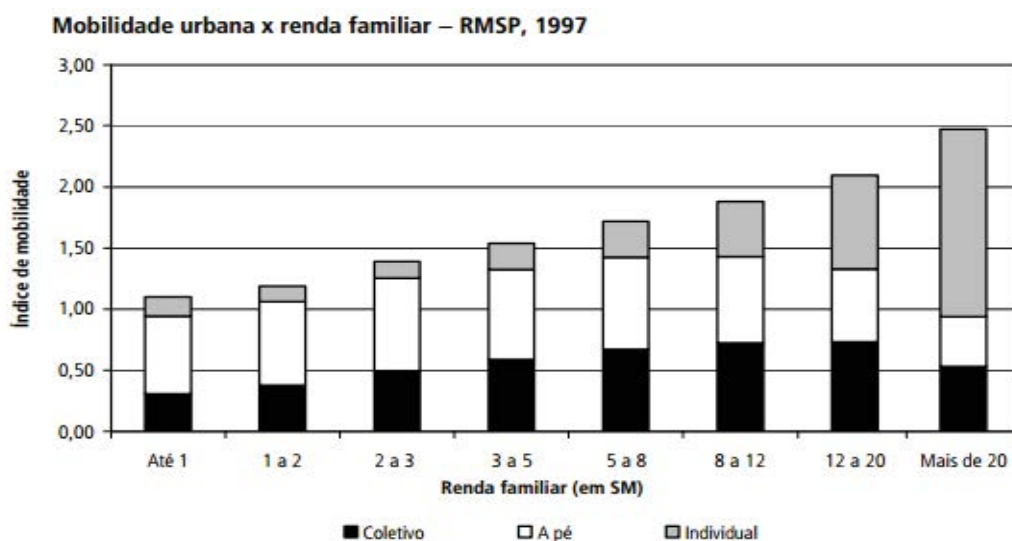
⁹⁹ BOARETO, Renato. A mobilidade urbana sustentável. **Revista dos transportes públicos**. São Paulo, ano 25, n. 100, p. 49, jul./set. 2003.

produzem o pior dos isolamentos, aquele que condena os indivíduos a viverem às margens da vida social.

Nesse contexto, pesquisa realizada pela IPEA na região metropolitana de São Paulo em 2003, muito embora de mais de uma década e com foco na realidade da região de São Paulo, demonstra de forma clara como a mobilidade urbana aumenta proporcionalmente à renda do cidadão, podendo ser compreendida no âmbito de todas as grandes cidades brasileiras.

De acordo com a pesquisa, o número de viagens/deslocamento das pessoas com renda familiar superior a 20 salários mínimos era, em 2003, 125% maior do que o das pessoas da faixa de renda inferior a um salário mínimo. E mais, as pessoas com renda familiar de até 2 salários mínimos realizavam cerca de 60% de suas viagens a pé, o que não lhes garantia uma mobilidade satisfatória, enquanto que as pessoas com renda familiar acima de 20 salários mínimos, realizavam mais de 80% de suas viagens por meios motorizados individuais. Isso significa que as pessoas com renda mais baixa tendem, há muitos anos, a restringir suas vidas sociais em razão da ausência de acesso ao transporte, o que está ligado principalmente ao custo do transporte e às suas precárias condições de emprego, promovendo de forma clara a exclusão social e a desigualdade.¹⁰⁰

Figura 02 – Mobilidade urbana x Renda familiar – RMSP 1997



Fonte: GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Transporte urbano e inclusão social**: elementos para políticas públicas. Brasília, DF, jul. 2013. (Texto para discussão nº 960). Disponível em: <<http://xa.yimg.com/kq/groups/1624466/1763872638/name/transporteurbano.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2013.

¹⁰⁰ GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Transporte urbano e inclusão social**: elementos para políticas públicas. Brasília, DF, jul. 2013. (Texto para discussão nº 960). Disponível em: <<http://xa.yimg.com/kq/groups/1624466/1763872638/name/transporteurbano.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2013.

Mas não somente a universalidade, igualdade e inclusão social tratados como objetivos da Lei de Mobilidade Urbana servem de fundamento e reafirmação da tarifa social no transporte público brasileiro. O inciso VI do artigo 8º da citada Lei também estabelece que a modicidade tarifária é a luz de orientação de todo o transporte público coletivo na promoção da igualdade, reafirmando os preceitos do parágrafo primeiro do artigo 6º da Lei de Concessões e Permissões de Serviços Públicos delineada no tópico anterior:

Artigo 8º: A política tarifária do serviço de transporte público coletivo é orientada pelas seguintes diretrizes:

I - promoção da equidade no acesso aos serviços;

VI - modicidade da tarifa para o usuário.

Novamente, pois, a modicidade das tarifas aparece no ordenamento brasileiro como ponto crucial de garantia à mobilidade urbana e consequente inclusão social dos usuários baixa-renda, motivo pelo qual referido artigo, em conjunto com a Lei de Concessões e Permissões de Serviços Públicos, são responsáveis pela regulamentação do inciso III do artigo 175 da Constituição Federal, o qual estabelece a política tarifária já analisada. A Lei de Mobilidade Urbana, portanto, por ser posterior e especial à lei de Concessões, deve ser lida em consonância com esta e assegurar medidas assecuratórias de promoção da tarifa módica, o que foi feito, em tese, com a adoção da política pública da tarifa social.

CAPÍTULO 2 TARIFICAÇÃO E FINANCIAMENTO: A PROBLEMÁTICA DO SUBSÍDIO CRUZADO

Após o estudo acerca do conceito de tarifa social bem como seus fundamentos e objetivos, o presente capítulo aborda a problemática atual envolvendo esse instituto com base no modelo de financiamento do transporte público brasileiro, qual seja, em regra, pela arrecadação de receita através da tarifa paga pelos usuários, isso porque, o modelo de financiamento do sistema de transporte coletivo com base na tarifação, importa necessariamente imputar ao usuário o ônus de custear todas as despesas dele decorrentes e, nessas despesas, estão os custos gerados pela tarifa social financiado pelos demais usuários através do que se denomina de subsídio cruzado.

2.1 O financiamento da operação do sistema de transporte público brasileiro

Primeiramente, antes de discorrer acerca da forma de financiamento da operação do sistema de transporte público urbano brasileiro e suas implicações no âmbito da tarifa social, importante ressaltar que a questão do financiamento do sistema comporta duas abordagens distintas, quais sejam, o financiamento da infraestrutura e o financiamento da operação.

Em relação ao primeiro, financiamento da infraestrutura, que não é objeto deste trabalho, esta tem se dado basicamente pelo Estado, que utiliza como principal fonte de custeio os impostos e taxas cobrados dos indivíduos e expressamente delineados no orçamento público. Não obstante, nos últimos anos, marcados por fortes restrições fiscais, redutoras da capacidade do financiamento público, tem-se buscado a participação do setor privado na promoção da infraestrutura do transporte através de parcerias público-privadas, de concessões de obras públicas, e dos demais regimes de concessão em suas variadas formas, sem mencionar ainda o importante papel do Banco Nacional do Desenvolvimento Nacional

(BNDES) no financiamento de importantes obras no setor privado como o sistema de metrô na Bahia.¹

Em relação ao financiamento dos custos com a operação do serviço, embora este não seja um componente da política tarifária, a forma de custeio dessa operação influencia diretamente na estrutura tarifária e por ela é influenciada.

O financiamento do sistema pode ser, nesta senda, de forma direta pelo usuário através do preço pago pela tarifa (suficiente para custear os gastos com o sistema do transporte ao mesmo tempo que deve proporcionar o lucro do ente privado, o equilíbrio econômico financeiro contrato e obedecer aos critérios da modicidade tarifária como visto no capítulo anterior); de forma direta pelo Poder Público através de taxa específica para este fim ou até mesmo por recursos próprios do ente público, como por exemplo, recursos da Secretaria Municipal do Transporte, ou, ainda, o financiamento pode ser de forma mista através da combinação da arrecadação tarifária com os subsídios diretos do governo municipal.

No Brasil, o custeio da operação do transporte público municipal é feito, em regra, por receita arrecadada com base na contraprestação cobrada do usuário através da tarifa. Poucos são os casos brasileiros em que há receitas extratarifárias (financiamento misto), como ocorre, por exemplo, na cidade de São Paulo, que conta com subvenções pagas pela sociedade

¹ Tendo em vista as manifestações que se seguiram ao longo do ano de 2013 contra a ineficiência do transporte público urbano consubstanciada no alto preço das tarifas, o Governo Federal, através da Presidenta Dilma Rousseff, visando a quebra de paradigmas e um Estado atuante na fomentação e promoção do transporte público, formulou uma política social consistente em cinco pactos para a melhoria dos serviços públicos, dentre eles o pacto da mobilidade urbana que se baseia em três fundamentos principais: a) melhoria da qualidade do transporte público; b) redução das tarifas e; c) maior transparência e controle social. Em julho de 2013 a Presidenta anunciou um investimento de R\$ 50 bilhões para as obras de infraestrutura, como a construção de linhas de metrô, corredores de ônibus, construção de metrô, *VLT e BRT*, delineando esforços do Governo para a consagração do primeiro fundamento do pacto: melhoria da qualidade do transporte. Todavia, mais de um ano depois do pronunciamento do programa, o que se vê na prática, é que o pacto ainda está apenas no papel. Nenhum centavo saiu dos cofres do governo federal e as obras dos projetos não foram iniciadas. De acordo com o Ministério do Planejamento, já estão reservados, no orçamento federal, cerca de R\$ 29 bilhões para mobilidade urbana. Porém, um levantamento da ONG Contas Abertas, baseado em dados do Siafi, revela dificuldade na liberação das verbas para projetos de mobilidade urbana no país. Entre 2002 e 2013, no orçamento federal, foram reservados cerca de R\$ 8,5 bilhões para a área. No entanto, o governo federal desembolsou, nesta década, menos de R\$ 2 bilhões. (DUTRA, Marina. **Ações de melhoria do trânsito só receberam 35% da verba prevista em 2013**. Brasília, DF, jan. 2014. Disponível em: <<http://www.contasabertas.com.br/webiste/arquivos/7517>> Acesso em: 13 jan. 2014).

por meio do orçamento geral do município e também do estado, que cobrem cerca de 20% dos custos de operação do sistema.²

Esse modelo de financiamento, baseado principalmente na receita tarifária, importa necessariamente que o valor da tarifa esteja sob a constante variação dos preços de mercado, pois, caso haja aumento ou diminuição dos custos com a compra de novos coletivos, encargos tributários, aumento do preço dos insumos como a gasolina, pneus e até mesmo mão de obra, o usuário será o responsável pelo custeio das despesas através do aumento do preço pago na utilização do serviço, o que ameaça a todo instante os direitos do consumidor-usuário quanto à proteção de seus interesses econômicos bem como a transparência e harmonia na relação de consumo conforme o artigo 4º do Código de Defesa do Consumidor, sem mencionar ainda a constante ameaça ao princípio da tarifa módica analisado no capítulo anterior.

A composição dos custos do transporte, em termos técnicos, segue a metodologia de cálculo das tarifas desenvolvida pela extinta Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU), mais tarde atualizada pelo Ministério dos Transportes. Esse modelo de cálculo é baseado no custo médio do transporte por quilômetro, dividido pelo número de passageiros também por quilômetro ou, em palavras simples, isso significa dizer que todos os custos de operação são repartidos entre os usuários pagantes.³

Nesse sentido, o aumento real do preço das tarifas nos últimos anos, objeto das reivindicações que ocorreram, principalmente, no primeiro semestre de 2013, de abrangência nacional, pode ser explicado pela constatação acima descrita, pois, tendo em vista o aumento do custo do transporte, principalmente com combustível, mão de obra e aquisição de coletivos mais modernos visando atender as exigências do mercado e do próprio princípio da atualidade inerente aos serviços públicos, observa-se a evasão dos usuários na utilização do transporte coletivo, de forma que, por consequência matemática, a conjunção desses dois fatores – aumento dos custos com diminuição dos usuários – provoca a elevação do preço das tarifas.

² É comum em países desenvolvidos, a complementação dos custos do transporte por receitas extratarifárias como, por exemplo, na Itália, cuja receita tarifária compreende a ordem de 40%, na França, 50% ou, nas cidades norte americanas, cuja receita tarifária tem coberto, em média, apenas 35% dos custos com a operação. (AMERICAN PUBLIC TRANSPORT ASSOCIATION. **APTA statistical reports**. Washington, DC, 22 set. 2012. Disponível em: <<http://www.apta.com/resources/statistics/Pages/default.aspx>>. Acesso em: 7 maio 2014).

³ CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de. et al. **Tarifação e financiamento do transporte público urbano**. Brasília, DF, jul. 2013. (Nota técnica nº 2). Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/130714_notatecnicadirur02.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2014.

Assim, mesmo previamente, é possível afirmar desde já que o modelo de financiamento baseado majoritariamente na receita tarifária apresenta três distorções consideráveis. A primeira delas é que se houver um aumento nos itens associados à manutenção da operação do sistema, de forma que a tarifa aumente significativamente, haverá uma evasão dos usuários na utilização do transporte público. A segunda, diretamente relacionada à primeira, é a não concretização da mobilidade urbana e justiça social a todos os usuários, principalmente aos usuários carentes de recursos financeiros que se veem compelidos na plena utilização do serviço pelo alto custo na contraprestação e, a terceira, é a ineficiência cada vez maior na prestação do serviço público tendo em vista que a concessionária, carente de usuários e conseqüentemente, carente de recursos, não consegue manter o serviço a níveis satisfatórios.

Mas nem sempre o Brasil adotou essa forma de financiamento baseada majoritariamente na arrecadação tarifária.

Na década de 1970 quando o transporte coletivo urbano passou a se reorganizar em torno de grandes e médias empresas concessionárias e permissionárias, ficou claro que o nível de rentabilidade de cada uma poderia variar a níveis significativos tendo em vista as diferentes áreas de atuação (com mais ou menos demanda, mais longas ou mais curtas). Desta forma, visando um equacionamento entre a rentabilidade do ente privado, o Governo Federal criou a câmara de compensação tarifária com o fim de arrecadar todos os recursos advindos dos usuários e, posteriormente, redistribuí-los às empresas de forma a compensar aquelas que exerciam suas atividades em áreas menos rentáveis.⁴

Referido meio de financiamento e equalização dos lucros igualmente aos entes privados não tardou para chegar ao fim. Como explica Eduardo Alcântara de Vasconcellos, esse sistema trouxe, basicamente, duas dificuldades que culminaram em sua extinção: uma de cunho técnico e a outra de cunho político:⁵

A primeira se referia aos critérios de distribuição das receitas entre as empresas, o qual era fortemente passível de erro e ilegalidades. Isso porque era necessário que cada empresa apresentasse, mensalmente, uma tabela com a quilometragem rodada em todas as linhas, bem como seu faturamento. Após, a câmara de compensação tarifária realizava estudo para alcançar um índice do custo por quilômetro, que toda empresa deveria multiplicar à sua quilometragem mensal. O resultado seria o valor de sua receita. Não obstante, se o

⁴ MOSSO, Mário Manhaes. **Transporte:** gestão de serviços e alianças estratégicas. São Paulo: Interciência, 2001. p. 158.

⁵ VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara de. **Políticas de transporte no Brasil:** a construção da mobilidade excludente. São Paulo: Manole, 2014. p. 70- 73.

faturamento da empresa fosse superior ao custo, ela era compelida a devolver parte do dinheiro para compensar as empresas onde o faturamento foi menor que os custos.

A segunda dificuldade, de cunho político, se referia ao poder de influência que algumas concessionárias/permissionárias tinham com o governo municipal, o que invariavelmente repercutia em vantagens indevidas ou favoritismos.

Esse processo burocrático e nada funcional, como já mencionado, ainda apresentava uma desvantagem importante mencionada pelo autor: ele não estimulava a produtividade do ente privado “[...] uma vez que existia a garantia de um nível mínimo de remuneração.”⁶ Sendo assim, não tardou para que esse sistema cedesse espaço para uma nova forma de financiamento na década de 1980, baseada no serviço prestado através de contrato fixo.

A remuneração baseada no contrato previa, basicamente, um custo fixo por quilometragem rodada. Assim, o número de usuários transportados em nada influenciava na remuneração do ente privado. Não obstante, muito embora visto como uma forma segura para a concessionária e usuário, esse sistema também não tardou a ser substituído em razão, principalmente, da dificuldade de controle das distâncias rodadas. Muitas fraudes ocorreram no sentido de que as empresas fraudavam os percursos apenas para aumentarem seu faturamento. Não havia qualquer tipo de controle pelo Poder Público e, logo o sistema caiu em desuso.⁷

Foi então que na década de 1990 se consolidou a remuneração tarifária com como a mais segura para o ente público e privado. Para o ente público porque não precisaria exercer o difícil controle sobre a quilometragem percorrida pelos coletivos e, para o ente privado porque cobraria diretamente do usuário os custos com a operação do sistema, de forma simples e direta sob a fiscalização do Poder Municipal.⁸

Não obstante, essa forma de financiamento também trouxe problemas. A relação existente entre o aumento do preço da tarifa com a perda de demanda passou a ser evidente e ao mesmo tempo um entrave na persecução dos princípios basilares do serviço público, principalmente, atualidade na prestação e tarifas módicas, haja vista que, se há o aumento dos custos do transporte, o consumidor sente no bolso e não o utiliza com tanta frequência (ou não o utiliza mais), proporcionando um aumento ainda maior do preço da tarifa pela diminuição

⁶ VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara de. **Políticas de transporte no Brasil**: a construção da mobilidade excludente. São Paulo: Manole, 2014. p. 70.

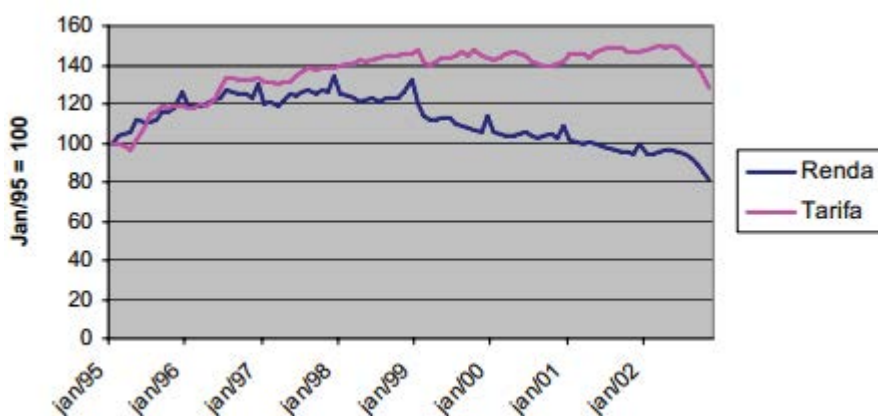
⁷ Id. **Circular é preciso**. viver não é preciso. a história do trânsito na cidade de São Paulo. São Paulo: Annablume, 1999. p. 124.

⁸ MOSSO, Mário Manhaes. **Transporte**: gestão de serviços e alianças estratégicas. São Paulo: Interciência, 2001. p. 170.

da demanda e assim por diante, afetando diretamente o poder aquisitivo do ente privado quanto ao serviço eficiente.⁹

Nesse sentido, pesquisa correlata realizada pela NTU em 2002 demonstra que entre os anos de 1995 e 2002 ao mesmo tempo em que houve uma diminuição da renda dos trabalhadores, proporcionalmente houve um aumento significativo do preço da tarifa. Isso importa dizer que quando os usuários não tem dinheiro para pagar o preço da tarifa, não utilizam o transporte com assiduidade, repercutindo diretamente no aumento da contraprestação cobrada. Proporcionando um ciclo falho e vicioso de perda de demanda e produtividade. Vejamos a figura a seguir:

Figura 03 – Renda média trabalhador x tarifa de 1995 a 2002



Fonte: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES URBANOS. **Desoneração dos custos das tarifas do transporte público urbano e de características urbana**. Brasília, DF, abr. 2009. Disponível em: <[http://tarifazero.org/wp-content/uploads/2010/08/DesoneracaoCustosTarifasAbr 2009. pdf](http://tarifazero.org/wp-content/uploads/2010/08/DesoneracaoCustosTarifasAbr%202009.pdf)>. Acesso em: 22 set. 2014.

Não obstante, antes de dar continuidade à discussão ora suscitada, é necessário destacar como a cobertura dos custos com a operação do transporte público repercute na política da tarifa social, ou seja, como a população é afetada com as gratuidades emanadas pelo Poder Público, bem como pela adoção de uma tarifa única.

⁹ VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara de. **Circular é preciso**: viver não é preciso. a história do trânsito na cidade de São Paulo. São Paulo: Annablume, 1999. p. 125-126.

2.1.1 O subsídio cruzado

Nesse contexto de financiamento do sistema pelo usuário, é certo que também a tarifa social gera uma redução natural das finanças do ente privado, fazendo com que os valores arrecadados nem sempre sejam suficientes para manter o serviço público em adequado funcionamento e gerar o lucro esperado pela concessionária. Desta forma, para a compensação da diferença gerada pela tarifa social, ou seja, para que o concessionário possa ser recompensado pela instituição das gratuidades e tarifas únicas por quaisquer distâncias percorridas instituídas pelo Poder Público Municipal, proliferou no sistema de transporte coletivo urbano o sistema de subsídios cruzados.

O subsídio cruzado consiste, pois, no repasse da diferença gerada pela tarifa social aos usuários pagantes do sistema através da presunção de que estes, por não receberem benefícios destinados aos usuários de baixa-renda e por morarem nos centros e seus arredores, são usuários detentores de capacidade financeira e, portanto, em condições de arcar com esse ônus, garantindo, em tese, os interesses públicos (concessão de benefícios aos usuários cativos), privados (amortização de investimentos, cobertura dos custos e lucro), bem como o equilíbrio econômico e financeiro do contrato, sendo considerado um dos mais importantes meios de se implementar uma política pública em matéria tarifária.

Nesse sistema, o poder público, adotando determinada política tarifária, faz com que um grupo de usuários arque com parte dos custos decorrentes da prestação do serviço a outros usuários. Trata-se de uma forma de distribuir os custos de uma maneira independente do ônus que cada um tenha gerado. Na maioria das vezes em que o sistema é adotado, busca-se cobrar mais da parcela de usuários teoricamente detentora de maior poder aquisitivo para que seja possível cobrar menos de usuários com capacidade econômica inferior.¹⁰

Importante ainda destacar que a prática do subsídio cruzado como meio de se implementar uma política pública em matéria tarifária, como ocorre na tarifa social, está presente em muitos serviços públicos brasileiros¹¹, à exemplo do abastecimento de água cujo alto valor dos investimentos para a captação, distribuição, coleta e tratamento de água e

¹⁰ CÂMARA, Jacintho Arruda. **Tarifa nas concessões**. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 68.

¹¹ Mas não só no setor dos serviços públicos o subsídio cruzado está presente. Importante destacar que esse instituto é visualizado em diversas atividades econômicas e, portanto, na prestação de muitos outros serviços (que não públicos), como por exemplo, a meia entrada conferida aos estudantes nos cinemas brasileiros acaba elevando o valor da entrada inteira para que o empresário não sofra o prejuízo imposto pela lei. (GONÇALVES, Carlos Eduardo Soares. Subsídios cruzados, e perigosos. **Valor Econômico**, São Paulo, 29 ago. 2014. Cultura. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/cultura/3672274/subsidios-cruzados-e-perigosos>>. Acesso em: 22 set. 2014).

esgotos, em locais menores, tenderia a aumentar o preço da tarifa em níveis consideráveis, desta forma, em cidades maiores, onde há maior capacidade de pagamento, os usuários acabam subsidiando os municípios menores ao redor, “[...] senão, regiões como o Vale do Ribeira certamente, não teriam cobertura de sistemas de saneamento, por pura falta de capacidade de investimentos” como explica José Paulo Kosmiskas, superintendente da Sabesp, da Unidade de Negócio Médio Tietê.¹²

Não obstante, como explica Aline Câmara Almeida, em analogia com o direito tributário europeu, a princípio poderia parecer que a previsão de subsídios cruzados estaria em desacordo com o binômio “utilizador/pagador”, segundo o qual todos os usuários devem ser tributados pelos custos que efetivamente geram.¹³ No entanto, em defesa do subsídio cruzado, a autora afirma que a cobrança de tarifas mais elevadas para alguns está pautada no princípio da dignidade da pessoa humana, reforçado pelos objetivos da República, quais sejam, construção de uma sociedade justa e igualitária, desenvolvimento social, erradicação da pobreza e promoção do bem a todos os cidadãos sem discriminação, nos ditames do artigo 3º da Constituição Federal, motivo pelo qual é juridicamente viável e justificável a adoção do subsídio cruzado como forma de custeio da tarifa social.¹⁴

Também Marçal Justen Filho, tomando emprestado conceitos de direito tributário, justifica o subsídio cruzado no princípio da capacidade contributiva, ou seja, “quem pode mais paga mais” na utilização do serviço público a fim de custear aqueles que não encetam as mesmas condições, em prol da universalidade dos serviços públicos e da igualdade entre os usuários. Nas palavras do autor:

O primeiro tópico a discutir, refere-se à admissibilidade da vinculação das tarifas a circunstâncias subjetivas patrimoniais dos usuários. Aplicar-se-ia uma modicidade de princípio da capacidade contributiva, de molde a que os desvalidos do destino recebessem tratamento mais favorecido. Não parece questionável a validade (aliás, obrigatoriedade) dessa solução, em face dos princípios constitucionais fundamentais. O Estado brasileiro fundamenta-se sobre certos princípios basilares, entre os quais os da proteção à dignidade da pessoa humana e da erradicação da pobreza como objetivo fundamental. A solidariedade consagrada constitucionalmente significa, como inúmeras

¹² SUBSÍDIO cruzado. **Cidades do Brasil**, São Paulo, ed. 25, out. 2001. Disponível em: <<http://cidadesdobrasil.com.br/cgi-n/news.cgi?cl=099105100097100101098114&arecod=13&newcod=355>>. Acesso em: 22 abr. 2013.

¹³ O binômio utilizador-pagador é uma expressão do Direito Tributário europeu com base nas concessões portuguesas SCUT – sem cobrança de utentes. Tal prática consiste na concessão de autoestradas sem a cobrança direta dos usuários, ou seja, o Estado substitui-se ao utilizador no pagamento das despesas utilizando para isso o dinheiro de tributos oriundos daqueles que utilizam ou não a estrada, contrariando o princípio pelo qual o usuário deve ser tributado pelos custos que efetivamente geram.

¹⁴ ALMEIDA, Aline Paola Correa Braga Câmara de. **As tarifas e as demais formas de remuneração do serviço público**. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2009. p. 90-91.

vezes afirmado, que a ausência de recursos não pode constituir obstáculo à fruição de serviços públicos. Aliás, muito ao contrário, a pobreza exige a intervenção protetora do Estado e pressupõe necessidade muito mais intensa de receber serviços aos quais o indivíduo não tem acesso por outra via.¹⁵

Assim, tendo em vista a forma de financiamento da operação do sistema de transporte no Brasil – através da arrecadação tarifária – o subsídio cruzado é utilizado no conjuntamente com a tarifa social visando a equalização dos interesses públicos e privados, em prol da prestação de um serviço eficiente.

Situação semelhante não ocorre no transporte público europeu. Em razão do financiamento da operação do sistema de transporte público, na Europa, ser baseado fundamentalmente em recursos orçamentários, podendo chegar a até 69% conforme mostra a tabela abaixo, a contraprestação cobrada do usuário através da tarifa não engloba possível cobertura de benefícios ou isenções tarifárias concedidas a outros usuários, ou melhor, não há subsídio cruzado. Ademais, em razão do incentivo dos governos ao uso do transporte público, os países integrantes da União Europeia cobram altos impostos dos usuários de transporte individual através do preço da gasolina, taxas elevadas de financiamento e custo elevado de estacionamento públicos, receita que é utilizada integralmente ao subsídio direto do transporte público.¹⁶

Figura 04 – Subsídios públicos ao transporte urbano das cidades europeias em 2009

Cidade	Custo anual (milhões de US\$)	Arrecadação (milhões de US\$)	Subsídios (milhões de \$)	Subsídios (% do custo)
Amsterdã	454,3	173,6	280,7	62
Barcelona	978,6	546,6	432	44
Berlin	1772	931	841	47
Bruxelas	566,2	174	392,2	69
Budapeste	636	233,5	402,5	63
Londres	4433	2252	2181	49
Madrid	1742	744,5	997,5	57
Paris	7000	2763	4237	61
Viena	62,3	23,7	38,6	62

Fonte: EUROPEAN METROPOLITAN TRANSPORT AUTHORITIES. **Barometer of public transport in European metropolitan areas**. Paris, 2006. Disponível em: <http://www.emta.com/article.php3?id_article=267&lang=en>. Acesso em: 25 set. 2014.

¹⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. **Teoria geral das concessões de serviços públicos**. São Paulo: Dialética, 2003. p. 376.

¹⁶ EUROPEAN METROPOLITAN TRANSPORT AUTHORITIES. **Barometer of public transport in European metropolitan areas**. Paris, 2006. Disponível em: <http://www.emta.com/article.php3?id_article=267&lang=en>. Acesso em: 25 set. 2014.

Na França, em específico, não somente há a cobrança de impostos dos usuários de transporte particular, destinado do subsídio do transporte público como também uma taxa cobrada das empresas com mais de 9 funcionários, cujo valor (definido por lei e varia entre 0,5% a 2% sobre a folha de pagamento) é destinado ao mesmo fim: financiamento do sistema de transporte público, coibindo a prática do subsídio cruzado. Esse sistema de cobrança Francês permite que tanto as pessoas físicas quanto jurídicas ajudem a custear o transporte urbano em atenção às políticas de proteção ambiental e urbanística, bem como à valorização do transporte público como importante meio de inclusão social.¹⁷

2.2 O perfil do usuário de transporte público brasileiro

Em que pese, porém, os argumentos a favor do subsídio cruzado como forma de reforçar os objetivos da tarifa social: universalidade do serviço público com base no alcance da igualdade material entre os usuários há inúmeras críticas na doutrina moderna, baseada em estudos e pesquisas empíricas do IPEA, ANTU, NTU, IBGE, entre outros órgãos credenciados acerca da ineficácia dessa política pública. É sobre esses estudos que trataremos neste tópico.

Como bem pontua Alexandre Gomide, a pobreza é um fenômeno de várias dimensões, ou seja, não é apenas a insuficiência de renda para que uma família satisfaça suas necessidades básicas como a moradia, vestuário e alimentação; a pobreza também é compreendida pela privação do acesso aos serviços essenciais e aos direitos sociais básicos¹⁸. Na mesma linha descreve Amartya Sen que “[...] a pobreza pode ser definida como uma privação das capacidades básicas de um indivíduo e não apenas como uma renda inferior a um patamar pré-estabelecido.”¹⁹

A pobreza é, portanto, um fenômeno multidimensional que deve ser observado sob a ótica da exclusão do que é considerado necessário para o bem estar material de um indivíduo e também engloba a situação na qual o sujeito não está em condições de se satisfazer como pessoa, como cidadão, ficando excluído do acesso aos serviços públicos e direitos sociais, motivo pelo qual entender a pobreza somente com o delineador da renda pode

¹⁷ MORAIS, Maria da Piedade; COSTA, Marco Aurélio. **Infraestrutura social e urbana no Brasil**: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas. Brasília, DF, maio 2011. (Comunicado nº 94). Disponível em: <www.ipea.gov.br/portal/stories/PDFs/comunicado/110525_comunicadoipea64.pdf> Acesso em: 09 mar. 2014.

¹⁸ GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Transporte urbano e inclusão social**: elementos para políticas públicas. Brasília, DF, jul. 2013. (Texto para discussão nº 960). Disponível em: <<http://xa.yimg.com/kq/groups/1624466/1763872638/name/transporteurbano.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2013.

¹⁹ SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. p. 34.

gerar uma compreensão inexata do termo, pois, esta não detecta muitos aspectos relacionados à carência dos serviços.

Nesta senda, por sua vez, o conceito de pobreza pode e deve ser envolto no conceito de exclusão social, tendo em vista que a exclusão social compreende não somente o fator renda e privação dos serviços públicos e direitos sociais, mas também inclui a discriminação social, a segregação espacial e a desigualdade, negando-se a cidadania²⁰. Para a antropóloga Martini Xiberras, “[...] a exclusão social é o resultado da dificuldade de integração ou inserção e ocorre quando um indivíduo não se beneficia do conjunto de direitos e deveres que conferem às pessoas o estatuto de cidadãos.”²¹

A inexistência, pois, de um serviço público de transporte acessível, eficiente e de qualidade, que garanta a plena mobilidade dos usuários considerados pobres, pode reafirmar não somente a pobreza nos termos acima descritos (incapacidade material e de acesso ao serviço público) como também, em situações mais graves, promover a exclusão social, acentuando as desigualdades, a segregação espacial e a discriminação.

Nesse sentido, de acordo com pesquisa realizada pela NTU em 2009 (a mais recente no que tange ao perfil dos usuários de transporte público no Brasil) em 10 cidades brasileiras (Araraquara, Bauru, Belo Horizonte, Florianópolis, Franca, Joinville, Maringá, Rio de Janeiro, São José do Rio Preto e São Paulo), constatou-se que as classes sociais D e E (cidadãos com renda familiar de até quatro salários mínimos – R\$ 1.860,00 à época²²) totalizam uma demanda de apenas 27% do transporte coletivo, sendo que essas classes, juntas, correspondem a 45% da população urbana, ou seja, temos uma média de 45% da população urbana que, sendo de baixa renda, necessita, em regra, do transporte público, porém, menos de 30% desses indivíduos realmente utiliza o serviço, o que indica que uma grande massa

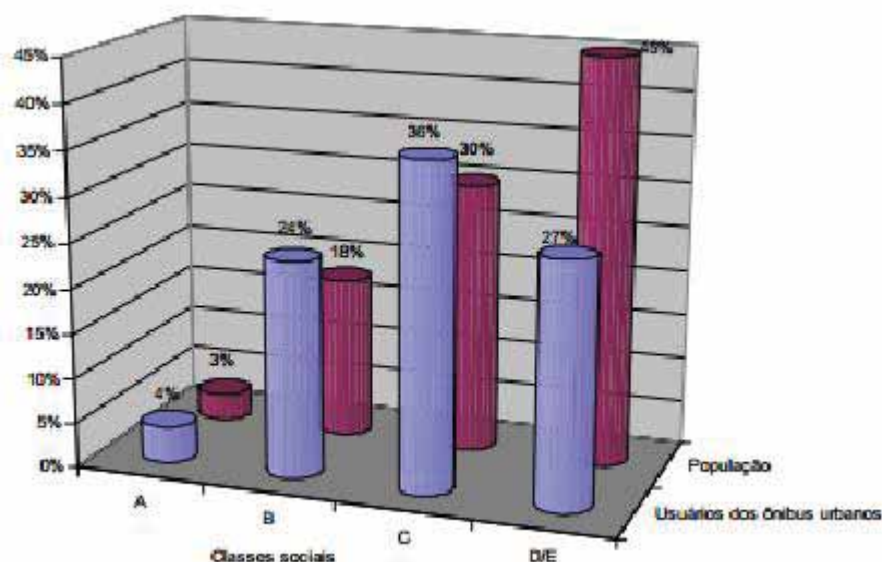
²⁰ O conceito de exclusão social utilizado neste trabalho remonta sua descrição mais comum dentro da perspectiva do transporte público, tendo em vista que a noção de exclusão social é tratada sob diversas óticas e em diversas áreas do conhecimento, motivo pelo qual é um conceito polissêmico que compreende variados fenômenos distintos. A respeito pode-se ler mais em Robert Castel; *La discrimination négative* e em Serge Paugam : *La disqualification sociale*.

²¹ XIBERRAS, Martine. **As teorias da exclusão**. São Paulo: Instituto Piaget. 1996. p. 28.

²² Salário mínimo em 2009: R\$ 465,00. Divisão de classes sociais econômicas segundo pesquisa do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ano de 2008/2009: Classe A: famílias com renda acima de vinte salários mínimos. Classe B: famílias com renda de dez a vinte salários mínimos. Classe C: famílias com renda de quatro a dez salários mínimos. Classe D: famílias com renda de dois a quatro salários mínimos. Classe E: famílias com renda de até dois salários mínimos. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Despesas, rendimentos e condições de vida**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/pof/2008_2009/default.shtm>. Acesso em: 14 abr. 2014).

brasileira está excluída da utilização do transporte coletivo.²³

Figura 05 – Metrôpoles nacionais. Distribuição da população comparada com a distribuição de usuários de ônibus por classes sociais



Fonte: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES URBANOS. **Desoneração dos custos das tarifas do transporte público urbano e de características urbana.** Brasília, DF, abr. 2009. Disponível em: <<http://tarifazero.org/wp-content/uploads/2010/08/DesoneracaoCustosTarifasAbr2009.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2014.

Referida pesquisa ainda aponta de forma clara, como podemos analisar na figura acima, que os potenciais usuários do transporte público das classes A e B, aqueles considerados de classe média-alta e alta, quase não utilizam o transporte coletivo. Dos membros da classe A, que representam uma média de 3% da população urbana, apenas 4% deles utilizam o transporte coletivo e, da classe B, que corresponde a uma média de 18% da população, apenas 24%.

Assim, podemos afirmar, ainda que de forma prévia, que os custos com a operação do sistema de transporte e, mais especificamente, os custos com a tarifa social, não são cobertos por usuários com real capacidade financeira como afirmam os adeptos do subsídio cruzado.

²³ MORAIS, Maria da Piedade; COSTA, Marco Aurélio. **Infraestrutura social e urbana no Brasil:** subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas. Brasília, DF, maio 2011. (Comunicado nº 94). Disponível em: <www.ipea.gov.br/portal/stories/PDFs/comunicado/110525_comunicadoipea64.pdf> Acesso em: 9 mar. 2014.

Em sintonia, os dados mostrados pela pesquisa do IPEA também são corroborados por pesquisa realizada pela Câmara Municipal de São Paulo em conjunto com a Oficina de Consultores do Rio de Janeiro e Vitória no ano de 2008, cujo resultado mostrou que as pessoas com renda mais baixa tem uma mobilidade muito inferior às pessoas de renda mais elevada, o que está ligado diretamente com o custo da operação do sistema de transporte e às precárias condições de emprego ou atividade econômica.²⁴

Nesta senda, a figura abaixo mostra o índice de mobilidade por faixa de renda nas três cidades e, a partir dela, pode-se observar que a mobilidade das pessoas com renda mais baixa é basicamente a metade das pessoas com renda mais alta. Na média das cidades em análise, cada pessoa com renda mais alta faz em média 1,5 deslocamentos a mais por dia do que uma pessoa de renda mais baixa.

Figura 06 - Mobilidade e renda, média dos valores em São Paulo, Rio de Janeiro e Vitória

Renda Familiar	Mobilidade (viagens/pessoas/dia)	Déficit de mobilidade (viagens/pessoas/dia)
Até 2 salários mínimos	1,4	0,0
Entre 2 e 5 salários mínimos	1,6	0,2
Entre 5 e 10 salários mínimos	1,8	0,5
Entre 10 e 20 salários mínimos	2,1	0,8
Mais de 20 salários mínimos	2,9	1,5

Fonte: Pesquisa origem-destino de São Paulo (CMSP) Rio de Janeiro (Oficina Consultores) e Vitória (Oficina Consultores) 2008 apud VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara de. **Políticas de transporte no Brasil: a construção da mobilidade excludente**. São Paulo: Manole, 2014. p. 149.

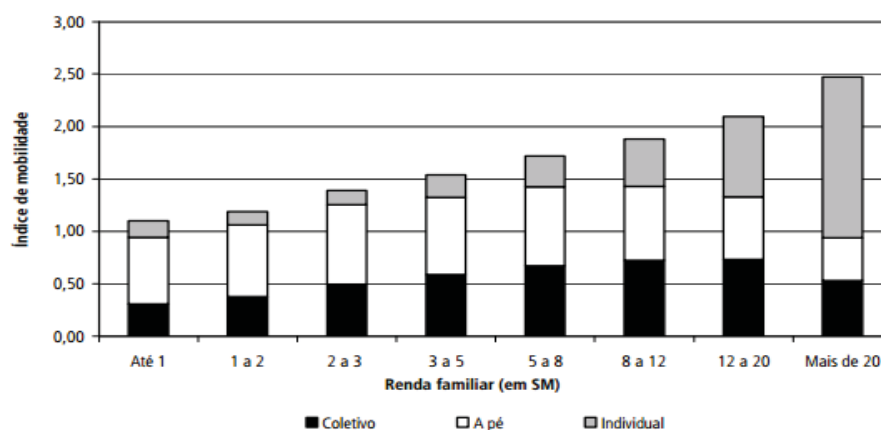
A conclusão evidenciada por essa pesquisa está intimamente relacionada com a pesquisa do IPEA acima relatada (figura 05), ou seja, se as pessoas de baixa renda tem mobilidade tão menor em comparação com as pessoas com rendas mais altas, isso significa dizer que não há igualdade entre os cidadãos quanto ao usufruto dos bens e serviços que a cidade oferece. Da mesma forma, essa desigualdade corrobora a exclusão social que pessoas mais pobres estão submetidas no contexto urbano. Essa exclusão social, por sua vez, está

²⁴ Pesquisa origem-destino de São Paulo (CMSP) Rio de Janeiro (Oficina Consultores) e Vitória (Oficina Consultores) 2008 apud VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara de. **Políticas de transporte no Brasil: a construção da mobilidade excludente**. São Paulo: Manole, 2014. p. 149.

reforçada pelo dado da figura 05 (somente 27% dos 45% dos usuários com renda até três salários mínimos utilizam o transporte público).

Ainda nesse sentido, pesquisa realizada pelo IPEA na região metropolitana de São Paulo em 1997 também confirma a relação entre mobilidade e renda. Do gráfico abaixo podemos extrair que o número de viagens por dia cresce de acordo com a renda, sendo que o número de viagens das pessoas com renda acima de 20 salários mínimos, em 1997, era 125% maior do que as pessoas da faixa de renda de até um salário mínimo.

Figura 07 – Mobilidade urbana X renda familiar – RMSP 1997



Fonte: GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Transporte urbano e inclusão social**: elementos para políticas públicas. Brasília, DF, jul. 2013. (Texto para discussão nº 960). Disponível em: <<http://xa.yimg.com/kq/groups/1624466/1763872638/name/transporteurbano.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2013.

Outro dado interessante retirado da análise do gráfico está no fato de que as pessoas com renda familiar de até dois salários mínimos realizam cerca de 60% de seus deslocamentos a pé, enquanto que as pessoas com renda superior a 20 salários mínimos, realizam mais de 80% de seus deslocamentos com veículos particulares.

A mesma pesquisa ainda mostra, através do gráfico seguinte, que é possível distinguir os motivos das viagens realizadas a pé. Entre os usuários mais pobres, de renda familiar até um salário mínimo, quase 40% deles se deslocam a pé tendo em vista a “condução cara”, contra 58,6% dos usuários com renda mensal familiar de um a dois salários mínimos e, 55% dos usuários com renda familiar na faixa de dois a três salários mínimos.

Figura 08 – Motivo da viagem a pé por classe de renda familiar – RMSP 1997

Motivo da viagem a pé*	Até 1 SM	Entre 1 e 2 SM	Entre 2 e 3 SM
Condução cara	39,4	58,6	55,1
Condução desconfortável	-	5,8	0,7
Ponto/estação distante	45,7	9,1	31,4
Condução demora a passar	7,9	20,6	10,5
Condução lotada	-	2,2	0,3
Viagem demorada	7,0	1,3	1,2
Horário irregular da condução	-	2,2	0,9
Total	100,0	100,0	100,0

Fonte: GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Transporte urbano e inclusão social**: elementos para políticas públicas. Brasília, DF, jul. 2013. (Texto para discussão nº 960). Disponível em: <<http://xa.yimg.com/kq/groups/1624466/1763872638/name/transporteurbano.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2013.

Todavia, mesmo não sendo este o enfoque desta pesquisa, importante destacar que, conforme a figura acima, aproximadamente 46% dos usuários com renda familiar de até 1 salário mínimo não utilizam o transporte público em razão do ponto/estação distante, ou seja, não se pode ignorar que a privação de acesso não se restringe somente ao fator renda, mas também ao fator localidade, demonstrando a ausência de planejamento do Governo Federal em construção de infraestrutura adequada ao transporte público.

Não obstante, claro é o fato que a renda influencia diretamente na utilização ou não do transporte e comporta duas facetas distintas: em média, se o usuário tem renda familiar em torno de 2 a 3 salários mínimos, utiliza pouco o transporte público (como mostra a figura 05) e também apresenta sérios déficits de mobilidade (como mostra a figura 06), o que significa dizer que muitos desses usuários estão excluídos do serviço público por plena incapacidade de pagar por ele. Ao contrário, usuários com rendas elevadas (classes A e B), não utilizam o transporte por motivos alheios à renda, todavia, como consequência, não são os responsáveis pelo custeio do sistema.

Outras duas conclusões apontadas pelas figuras 05 e 06 está no fato de que são as classes sociais C, D e E, conjuntamente, as responsáveis pelos custos da operação do sistema uma vez que a figura 05 mostra que as pessoas de classe média-alta e alta quase não utilizam o transporte público.

De outro lado, tais figuras também mostram que os usuários com renda mais baixa, em grande maioria, ficam excluídos da utilização do serviço por não terem condições financeiras de pagar por ele, provocando duas consequências nefastas: a) a crescente evasão de demanda e consequente produtividade, haja vista os custos com a operação serem

custeados pela contraprestação cobrada dos usuários e, b) o aumento gradual do preço da tarifa em conjuntura direta da diminuição da demanda pagante.

Diante do exposto, pois, é possível afirmar que se o perfil do usuário de transporte público brasileiro se concentra, em regra, no patamar de renda de até três salários mínimos e que essas pessoas, em grande maioria, não utilizam o transporte por absoluta incapacidade de pagar o valor da tarifa, por óbvio a premissa fundamental do subsídio cruzado (ricos custeando pobres) é uma falácia de consequências negativas para os três sujeitos da relação: ente público, ente privado e usuários.

Ao ente público porque a política da tarifa social não se mostra eficiente. Ao ente privado porque a perda de demanda resulta em diminuição da remuneração e produtividade e, por fim, ao usuário porque fica excluído da utilização do serviço público ao mesmo tempo em que acentua a desigualdade e exclusão social dos mais pobres quanto ao direito fundamental de ir e vir, e ao próprio direito à cidade.

2.2.1 As políticas de transporte público no Brasil

Imprescindível mencionar que os dados mostrados pelas pesquisas acima também são corroborados por um fator histórico-social: a população de classe média alta e alta principalmente, nunca foram usuárias sedentas do transporte público uma vez que desde a instalação da indústria automobilística no Brasil, a partir de 1965, o Governo Federal incentivou o uso do transporte individual em detrimento do público.

Esse incentivo do Governo na aquisição de veículos particulares, por sua vez, concorreu para a promoção do transporte público como forma de deslocamento de segunda classe – uma pedagogia negativa aplicada para desvalorizá-lo perante a sociedade. Ter um automóvel, pois, se tornou sinal de status social. Nas palavras de Eduardo Alcântara de Vasconcellos:

A precariedade constante dos serviços criou uma imagem negativa dos ônibus, que posteriormente se consolidou como cultura. A sociedade foi ensinada a desgostar do transporte público, e passou a vê-lo como um mal necessário enquanto não é possível mudar para o automóvel ou a motocicleta.²⁵

²⁵ VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara de. **Políticas de transporte no Brasil: a construção da mobilidade excludente**. São Paulo: Manole, 2014. p. 263.

Este processo, segundo o autor, foi acompanhado de uma ausência total de esforços de propaganda para promover o transporte público nos meios de comunicação, como reflexo da condição monopolística das empresas e da consciência dos governantes obstinados ao desenvolvimento prometido pelas indústrias automobilísticas.²⁶

Sendo assim, nas grandes cidades brasileiras, o perfil dos usuários de transporte público, a crescente exclusão social do sistema, as condições de mobilidade precárias dos usuários de baixa renda e a visão dos ônibus como transporte de segunda classe foram diretamente influenciadas por várias decisões políticas ocorridas principalmente a partir da década de 1960²⁷, cuja passagem da economia de base agrária para a industrial proporcionou investimento do Governo em prol da urbanização e do desenvolvimento econômico nacional através, principalmente, do incentivo e fomento ao uso do transporte individual.

Ademais, a partir do plano de estabilização econômica implantado em 1994 com o Plano Real, a maior preocupação do governo passou a ser o desenvolvimento econômico²⁸, assim, no decorrer das décadas de 1990 e 2000, o governo passou a atuar de forma ainda mais decisiva nesse processo, uma vez que a indústria automobilística sempre foi vista “[...] como importante setor econômico no Brasil, geradora de empregos e de uma onda de crescimento em diversos segmentos”²⁹, de forma que entre as ações governamentais mais destacadas, aparece a introdução do automóvel popular e das motocicletas no território nacional, bem como as reduções tributárias e o crédito para financiamento.

Nesse contexto, mais especificamente, o uso do automóvel foi incentivado por várias medidas, quais sejam, as chamadas medidas diretas, que são aquelas relacionadas à facilitação na compra de um veículo e à criação de uma infraestrutura viária adequada. E

²⁶ VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara de. **Políticas de transporte no Brasil**: a construção da mobilidade excludente. São Paulo: Manole, 2014. p. 264.

²⁷ Ibid., p. 79. A Indústria automobilística instalou-se no Brasil em 1956 na cidade de Santa Bárbara d'Oeste/SP com a fabricação da Romi-Isetta. Na mesma década, em 1959, foi instalada a fábrica da Volkswagen no município de São Bernardo do Campo/SP. Na década seguinte a Chevrolet e a Ford deram seus primeiros passos na fabricação de automóveis no Brasil (1968), seguida da Fiat em 1976, o que redefiniu os padrões de mobilidade urbana.

²⁸ O plano Real foi lançado em 28 de fevereiro de 1994 através da Medida Provisória nº 434 com o objetivo de estabilização econômica e consequente fim da alta inflação que se desenrolava nas últimas duas décadas anteriores. Nesse contexto, o plano tinha como base a política monetária que foi utilizada como instrumento de controle dos meios de pagamentos (saldo da balança comercial, de capital e de serviços), bem como teve por base também a política cambial, que regulou as relações comerciais do país com os demais países do mundo. Tais medidas foram possíveis uma vez que já iniciadas no governo Collor através de políticas públicas neoliberais como a privatização de empresas estatais, a abertura do mercado, da livre negociação salarial e da liberação de capital, entre outras. Tais medidas alteraram o padrão de acumulação de capital do Brasil. (PEREIRA, Luis Carlos Bresser. A economia e a política do plano real. **Revista de Economia Política**, Brasília, DF, v. 14, n. 4, p. 129-149, out./dez. 1994. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/56-10.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2014).

²⁹ VASCONCELLOS, op. cit., p. 88.

também as chamadas medidas indiretas que se referem à liberdade de circulação, gratuidade e/ou baixos preços dos estacionamento nas vias públicas e moderados impostos de licenciamento anual.

Em relação à facilitação na compra de um veículo particular, visando a popularização do produto e consequente crescimento econômico, importante destacar que já em 1959, somente três anos após a instalação da primeira indústria automobilística no Brasil, o crédito para comprar um automóvel foi formalizado pelo governo. Pesquisa da Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotivos (ANFAVEA) revela que a partir de 1965 o crédito passou a representar 6,4% da massa total do crédito no Brasil, chegando a 15,7% em 1973. Em contrapartida, entre 2004 e 2011, 46% dos carros foram comprados por financiamento ou consórcios. E sobre a relevância do apoio do governo à aquisição de veículos particulares a ANFAVEA ainda enfatiza que:

Nos primórdios, para estimular a produção nacional, o governo concedeu alguns benefícios, como taxas de câmbio mais favoráveis apenas para a importação de peças não fabricadas localmente e crédito para financiamento de máquinas e equipamentos destinados à instalação e ampliação do parque fabril brasileiro. Passada a fase de implementação, o setor automotivo cresceu a taxas médias de 20% ao ano, no período de 1967 a 1974. Tal incremento só foi possível porque o governo, nessa ocasião, criou mecanismos de crédito para o consumidor adquirir veículos.³⁰

Mas não só a facilitação do crédito pode ser considerada uma política de incentivo ao uso do transporte particular. Conjuntamente com essa medida, houve o barateamento dos veículos e a criação do carro 1.0 (ou carro popular), o que possibilitou a elevação das vendas da indústria automobilística de 600 mil unidades em 1992 para 1,5 milhões em 1997³¹, tendo em vista que possibilitou que as classes sociais de renda mais baixa (C e D principalmente), pudessem adquirir um automóvel.

Nesse sentido, o incentivo fiscal aliado à criação do carro popular foram medidas consagradas na doutrina como uma das mais importantes medidas de apoio à motorização privada no Brasil³².

³⁰ ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS FABRICANTES DE VEÍCULOS AUTOMOTIVOS. **Indústria automotiva brasileira: 50 anos: uma ponte entre a história e o futuro**. São Paulo, 2006. p. 23.

³¹ VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara de. **Políticas de transporte no Brasil: a construção da mobilidade excludente**. São Paulo: Manole, 2014. p. 55.

³² Nesse sentido: MOSSO, Mário Manhaes. **Transporte: gestão de serviços e alianças estratégicas**. São Paulo: Interciência, 2001. p. 139; SILVA, Danilo Tavares. **Coleção direito econômico: transportes terrestres**. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 96. VASCONCELLOS, op. cit., p. 177.

Outra importante medida econômica implementada pelo Governo Federal com o escopo de aquisição de veículos particulares foi a política de redução do Imposto sobre a Produção Industrial (IPI) incidente sobre a fabricação e comercialização de automóveis e a mercadorias da chamada “linha branca”, que engloba eletrodomésticos como geladeira, fogão, máquina de lavar, etc.

Essa política ganhou força tendo em vista que as vendas internas de veículos foram fortemente abaladas com a crise econômica que se estendeu na primeira década do século XXI, com auge no ano de 2008³³. Nesse contexto, as vendas de automóveis sofreram uma redução de quase 49% entre julho e novembro de 2008, não obstante, quando as alíquotas do IPI de automóveis foram reduzidas em dezembro do mesmo ano, teve início um processo de recuperação que fez com que as vendas no primeiro semestre de 2009 superassem aquelas do mesmo período de 2008.³⁴

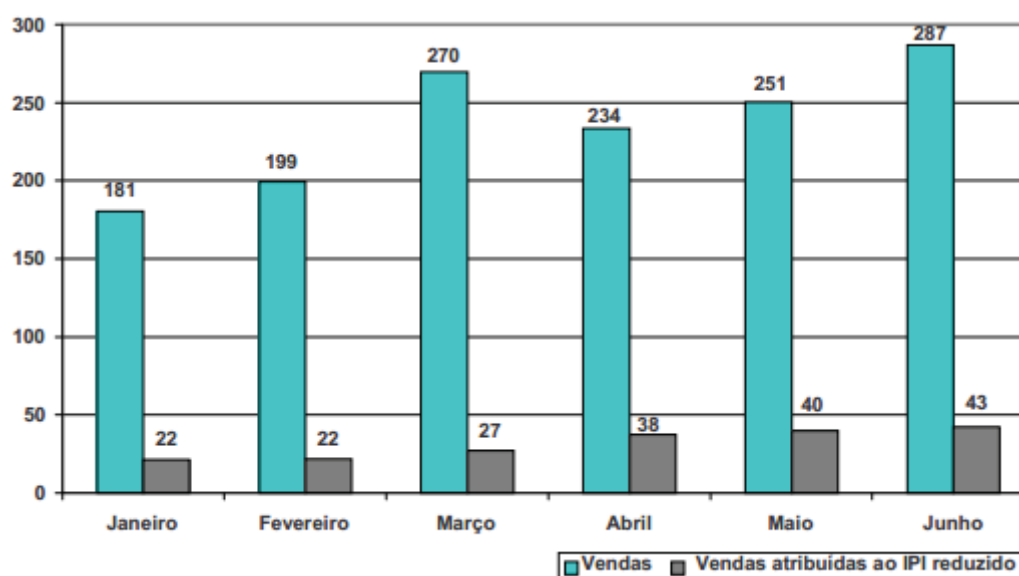
Desta forma, essa medida de incentivo permitiu uma elevação das vendas de automóveis no Brasil (e também da linha branca) e, conseqüentemente, a manutenção dos empregos formais, ameaçados por causa da crise. Para se ter uma ideia, segundo estudo realizado pelo IPEA em 2009, “[...] estima-se que a redução do IPI contribuiu para manter entre 50 mil e 60 mil empregos diretos e indiretos na economia brasileira no primeiro semestre de 2009, isso só no setor automobilístico.”³⁵

Interessante ainda observar os dados da pesquisa do IPEA abaixo, o qual demonstra que houve um intenso aumento das vendas nos meses de março e junho de 2009 - quando a desoneração do IPI se encerraria, embora nas duas ocasiões tenha sido prorrogada, demonstrando que, atraídos pelos preços mais baixos decorrentes do IPI reduzido, muitos consumidores compraram seus veículos nesses meses, concorrendo com os objetivos da política implementada pelo Governo Federal.

³³ A crise econômica que deflagrou o mundo na primeira década do século XXI, com seu auge no ano de 2008, teve início com a crise da bolha especulativa do mercado imobiliário e com a quebra do banco Lehman Brothers nos Estados Unidos. Basicamente, a crise se acentuou tendo em vista que as instituições financeiras emprestaram muito dinheiro para quem não podia pagar, o que propagou na falência dos bancos e conseqüente intervenção do governo a fim de se evitar um colapso do sistema financeiro americano. Para tanto, governo americano injetou recursos em bancos e até em empresas, aumentando seus gastos em um momento em que a economia mundial seguia diminuta, culminando no déficit público. Os governos dos países desenvolvidos responderam a essa crise por meio do uso de políticas fiscal e monetária expansionistas. No Brasil, o governo Lula aprovou um pacote de estímulo fiscal no fim de 2008, constituído de aumento do investimento público, aumento do salário mínimo e do seguro desemprego e redução de impostos.

³⁴ ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS FABRICANTES DE VEÍCULOS AUTOMOTIVOS. **Política industrial automotiva:** visão da ANFAVEA. São Paulo, set.2011. Disponível em: <www.anfavea.com.br/PoliticaAutomotiva.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2014.

³⁵ DIRETORIA DE ESTUDOS MACROECONÔMICOS. **Impactos de redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) de automóveis.** Brasília, DF, ago. 2009. Disponível em: <http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/2009_nt015_agosto_dimac.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2014.

Figura 09 – Vendas mensais de veículos atribuídas ao IPI reduzido (em mil unidades)

Fonte: DIRETORIA DE ESTUDOS MACROECONÔMICOS. **Impactos de redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) de automóveis**. Brasília, DF, ago. 2009. Disponível em: <http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/2009_nt015_agosto_dimac.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2014.

Da mesma forma, o custo para financiar um automóvel 1.0 no Brasil, seja ele novo ou usado, é considerado um incentivo na aquisição e uso do transporte particular em detrimento do público. De acordo com a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE), em 2012, o custo do financiamento de um automóvel novo era, em média, de R\$ 65,00 (média entre os estados da Bahia, Ceará, Minas Gerais, Paraná, Pernambuco e São Paulo). Ademais, além do licenciamento, os únicos custos obrigatórios seriam o DPVAT, no valor de R\$ 105,00 para automóveis e o IPVA, em média 3% do valor do veículo, aproximadamente R\$ 1000,00.

Assim, as três despesas juntas somam o montante de R\$ 1.170,00 por ano, o que corresponde a 1,7% do valor de um veículo novo com motor 1.0 (adotado como de R\$ 25.000,00) e 2% do valor de um veículo usado médio (adotado como R\$ 16.400,00). A pesquisa demonstra, pois, que os custos são irrisórios, considerando que ter um automóvel 1.0 custa em média pouco mais de R\$ 1.150,00 por ano, pouco mais do que R\$ 3,00 por dia.³⁶

Essa política ajudou a difundir a ideia de que utilizar o transporte público no Brasil é sinal de pobreza. Somente os cidadãos realmente pobres não tem dinheiro para

³⁶ FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS. **Valor dos veículos em uso**. Disponível em: <<http://www.fipec.org.br/valordosveiculos>>. Acesso em: 4 maio 2014.

comprar um veículo particular.³⁷ Em cima dessa premissa criou-se também o “status” vinculado do automóvel. Possuir um carro (ainda que parcelado em anos) é, para a maioria da população, mais importante do que ter a casa própria, por exemplo. Essa ideia é ainda propagada pela mídia e pela influência norte-americana do consumo, cujo poder social está atrelado ao poder de compra:

Na grande maioria das vezes o cidadão não possui nem casa própria, mas financia em suaves e longas prestações um automóvel que, também em grande maioria, não condiz com a sua situação financeira somente para passar a imagem de bem-sucedido e ter a sensação de que pertence a uma classe social mais alta. Isso ocorre, em grande parte, em razão da cultura de incentivo brasileiro no transporte particular e também em razão da influência da mídia que em suas propagandas relacionam o veículo ao sucesso (tanto material quanto emocional) com belas atrizes e atores bem sucedidos. [...] A cultura brasileira também é muito influenciada pela cultura americana onde o incentivo ao consumo é super estimulado. Quando conseguimos adquirir o tão sonhado bem, passamos a desejar por um melhor. Com o carro a mesma coisa. Depois do primeiro, queremos um segundo mais potente, com mais itens, mais caro, mais confortável [...].³⁸

Conjuntamente com o incentivo fiscal na compra do veículo particular, o crescimento desordenado nas cidades e a ausência de construção de um sistema viário adequado aos ônibus foram prejudiciais ao transporte público brasileiro, isso porque, da mesma forma que o incentivo fiscal, a promessa de construção de novas estradas, ruas pavimentadas, pontes, etc, sempre foram voltadas ao transporte particular e ao conforto das classes sociais dominantes possibilitando uma macroacessibilidade elevada dos carros em detrimento dos ônibus.

Como pontua Eduardo de Alcântara Vasconcellos referindo-se às obras de infraestrutura na cidade de São Paulo nas décadas de 1980/1990, a cidade foi estruturada visando a circulação eficiente das classes dominantes no papel de motoristas. A circulação nas cidades se caracterizou como espaço adaptado às necessidades de reprodução social de um grupo seletivo possuidores de automóveis, os quais trocaram o consumo socializado pelo consumo privatizado. O automóvel, pois, possibilitou a reprodução desse estilo de vida,

³⁷ Nesse sentido interessante ressaltar a repercussão na mídia brasileira quando a atriz Lucélia Santos foi fotografada dentro de um ônibus no Rio de Janeiro em 2014. Vejamos parte da reportagem do Globo Extra que demonstra a indignação da população: “Segundo o relato de uma leitora que fez o registro, a atriz viajava em pé num ônibus sem ar-condicionado, da linha 524 (Botafogo - Barra da Tijuca). Ônibus 524 lotado.” (ATRIZ Lucélia Santos é fotografada em ônibus cheio no rio, após sumir da TV. **Globo Extra**, Rio de Janeiro, 12 mar. 2014. Disponível em: <<http://extra.globo.com/famosos/atriz-lucelia-santos-fotografada-em-onibus-cheio-no-rio-apos-sumir-da-tv-11860324.html#ixzz3EKd5tMoY>>. Acesso em: 23 set. 2014).

³⁸ TORRES, Haroldo da Gama et al. **Poverty and space: patterns of segregation in São Paulo**. Disponível em: <<http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/antigo/v1/pdf/texas.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2014.

motivo pelo qual as camadas mais baixas procuraram também adquiri-lo e usá-lo como um sinal de status social. Paralelamente, porém, eram negados recursos públicos para os corredores de ônibus como mais uma tentativa de salvar o modelo de reprodução dos setores privilegiados.³⁹

Ademais, a própria organização dos bairros de classe média e alta, associados à instalação de *shoppings centers* e de serviços mais sofisticados foi acompanhada de projetos de ampliação do sistema viário e de organização do trânsito e do estacionamento rotativo, com o propósito final de construir um ambiente favorável ao uso eficiente e confortável do automóvel e dos interesses das classes sociais mais elevadas.⁴⁰

Assim, tendo em vista esse modo de organização da infraestrutura das grandes cidades brasileiras em benefício dos automóveis, as pessoas que dependiam do transporte coletivo ficavam limitadas à distribuição geográfica das linhas de ônibus e de sua frequência de passagem. Como explica ainda Eduardo de Alcântara Vasconcellos em estudo realizado em 2013 “[...] em uma cidade típica do Brasil, os ônibus usam apenas 17% das vias disponíveis e, em muitas regiões, operam com frequências baixas, como por exemplo, de dois veículos por hora.”⁴¹

Sob essa perspectiva, também a zona rural dos municípios é fortemente prejudicada quanto ao acesso ao transporte público, pois, de acordo com os dados descritos acima, se as políticas de transporte no Brasil são fortemente inclinadas ao uso do transporte particular, é certo que as poucas políticas voltadas ao transporte público não chegam efetivamente à área rural dos municípios, excluindo ainda mais cidadãos do acesso e gozo do serviço público.

Nesse sentido Eduardo Alcântara de Vasconcellos ressalta que a grande maioria da demanda de transporte nas áreas rurais advém de viagens para o trabalho (cidadãos que moram na área rural e trabalham na área urbana ou trabalhadores que moram na área urbana e trabalham na zona rural, os boias-frias) e que essa demanda é suprimida, em maioria absoluta, pelo transporte privado, o qual é contratado pelos empregadores junto aos agenciadores de

³⁹ VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara de. **Circular é preciso: viver não é preciso.** a história do trânsito na cidade de São Paulo. São Paulo: Annablume, 1999. p. 12-13.

⁴⁰ Em São Paulo, nos mandatos de Faria Lima (1965 a 1969) e Paulo Maluf (1969 a 1971) a prefeitura fez grandes investimentos no sistema viário. Entre 1965 e 1970 os gastos com tais investimentos corresponderam em média 27% do total aplicado pelo Município. Nesse período foram acrescentados ao sistema viário 537 km de faixas de tráfego expressas e 341 km de faixas de tráfego de fluxo interrompido, ao contrário, porém, nada foi destinado ao transporte público. (SILVA, Danilo Tavares. **Coleção direito econômico: transportes terrestres.** São Paulo: Saraiva, 2013. p. 125).

⁴¹ Id. **Políticas de transporte no Brasil: a construção da mobilidade excludente.** São Paulo: Manole, 2014. p. 38.

mão de obra ou junto às empresas de transporte, sendo que as viagens são realizadas de forma precária, apenas no período das atividades agrícolas de cada região.⁴²

Nesse contexto, não há oferta de transporte regular para as áreas rurais dos municípios, culminando na desigualdade e exclusão social de potenciais usuários moradores/trabalhadores dessas regiões ou, como prefere chamar o citado autor, o transporte rural pode ser definido como “a mobilidade negada”.⁴³

Mas não só os trabalhadores enfrentam problemas de mobilidade e exclusão social em razão da baixa, ou inexistente, oferta de transporte público no meio rural, as crianças e jovens em idade escolar, bem como os professores, sofrem diariamente para chegar às escolas. A maioria dos professores, por exemplo, não recebe nenhum tipo de auxílio e de nada adianta o professor ter desconto no preço da tarifa em muitos municípios brasileiros, pois, se o transporte não chega até o local de trabalho, o benefício se torna inútil.⁴⁴

Nesse sentido, a ausência de transporte na zona rural contribuiu de forma decisiva para que milhões de jovens e crianças não tivessem acesso ao direito à educação. Estima-se que no período de 1950 a 2000 aproximadamente 38 milhões de jovens e crianças rurais enfrentaram problemas de acesso à educação, com profundas consequências negativas não só para essas pessoas como também para todo o Estado brasileiro.⁴⁵

Outro problema correlato é que, logo a partir da instalação da primeira indústria automobilística no Brasil, em virtude da baixa demanda de trânsito em determinadas vias, estas passaram a servir de estacionamento para muitos cidadãos que não tinham garagem em suas casas ou mesmo de trabalhadores que depositavam seus carros até a saída do trabalho.

Pesquisa realizada pela Escola Politécnica da Universidade de São Paulo (Poli/USP) demonstrou que até os anos 1930 era praticamente zero a construção de prédios com garagens na cidade de São Paulo, o que somente ocorreu anos mais tarde quando o automóvel particular começou a fazer parte da vida da população em razão da instalação da indústria automobilística no país bem como no incentivo do Governo Federal em sua aquisição. Na década de 1960, por exemplo, 13% da área total das novas construções

⁴² VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara de. **Políticas de transporte no Brasil:** a construção da mobilidade excludente. São Paulo: Manole, 2014. p. 124.

⁴³ Ibid., p. 123.

⁴⁴ MORAIS, Maria da Piedade; COSTA, Marco Aurélio. **Infraestrutura social e urbana no Brasil:** subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas. Brasília, DF, maio 2011. (Comunicado nº 94). Disponível em: <www.ipea.gov.br/portal/stories/PDFs/comunicado/110525_comunicadoipea64.pdf> Acesso em: 9 mar. 2014.

⁴⁵ VASCONCELLOS, op. cit., p. 129.

edilícias já eram destinadas à garagem, em 1985 aproximadamente 23% e 25% da área total entre os anos de 2002 e 2010.⁴⁶

Hoje, muito embora a demanda de trânsito tenha ultrapassado os limites em muitas cidades brasileiras, e a grande maioria das construções disponham de vagas de garagens, o amplo acesso de estacionamento nas vias ainda é visualizado e constitui subsídio de grandes proporções pago com recursos públicos, o que também estimula o uso do transporte individual. Nesse sentido, como demonstra pesquisa realizada pelo CMSP em 2008:

Mesmo em grandes áreas metropolitanas como São Paulo, 42% das viagens feitas em automóvel termina com os veículos sendo estacionados gratuitamente nas vias públicas. Apenas 10% das viagens terminam pagando estacionamento (1% na zona azul e 9% em estacionamentos privados). (...) Isso significa que o projeto de vias urbanas no Brasil já contempla, desde o início, um subsídio ao estacionamento dos automóveis como algo natural, demonstrando a profundidade da penetração da ideologia do automóvel como progresso.⁴⁷

É sabido, porém, que a capacidade das principais cidades do mundo de absorver mais carros há muito tempo dá sinais de esgotamento. Nesse sentido, conforme estudo realizado pela NTU, a Europa tem uma perda de cerca de 40 bilhões de euros por ano em razão dos engarrafamentos. Da mesma forma, nos Estados Unidos, há um prejuízo de aproximadamente 65 bilhões de dólares por ano com o desperdício de combustível e tempo, sem mencionar ainda a significativa piora da condição do ar em razão da poluição.⁴⁸

Mas esses sinais de esgotamento também ajudaram na promoção de grandes políticas públicas em prol do incentivo pelo uso do transporte público na Europa, como, por exemplo, a cidade de Londres que desde o ano de 2003 cobra pedágio dos automóveis que circulam na região central, injetando os recursos captados na ampliação e construção de novas linhas de metrô, trem, bem como em toda infraestrutura do transporte público. Nesse sentido,

⁴⁶ LEITE JUNIOR, Hamilton de França; ALENCAR, Cláudio Tavares de; JOHN, Vanderley Moacyr. **Evolução do espaço destinado a automóveis em relação a área total construída dos edifícios de São Paulo**. Disponível em: <www.hamiltonleite.com.br/LARES2011.pdf> . Acesso em: 22 set. 2014.

⁴⁷ COMPANHIA DO METROPOLITANO DE SÃO PAULO. Pesquisa origem destino 1977 na Região metropolitana de São Paulo, 1998 apud VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara de. **Políticas de transporte no Brasil: a construção da mobilidade excludente**. São Paulo: Manole, 2014. p. 157.

⁴⁸ ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES URBANOS. **Qualificação e racionalização do transporte público por ônibus**. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <<http://www.ntu.org.br/novo/upload/Publicacao/Pub635277253009534265.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2014.

é estimado que a área central livrou-se de uma frota de cerca de 53 mil veículos diários, aumentando a demanda do transporte público e do transporte alternativo em 67%.⁴⁹

No Brasil, ao contrário, a política de incentivo do transporte individual é visualizada não somente com o número ilimitado de vagas nas ruas das cidades, a citada pesquisa realizada pela Escola Politécnica da Universidade de São Paulo também demonstra que enquanto em algumas cidades dos Estados Unidos, como Nova York e São Francisco, as leis municipais estabelecem limite máximo de vagas nos edifícios, a legislação municipal de São Paulo (Lei nº 13.885/2004)⁵⁰ determina limite mínimo de vagas, encarecendo o custo das construções, pressionando as condições do meio ambiente urbano e incentivando cada vez mais o uso do automóvel particular, concorrendo de forma ímpar para a evasão de usuários pagantes do transporte público e, conseqüentemente, provocando um aumento do preço das tarifas ao longo do tempo.⁵¹

Importante, por fim, ainda ressaltar o papel das motocicletas no cenário da mobilidade urbana brasileira, considerada fator decisório para a derrocada do transporte coletivo. Nesse sentido, bem verdade que as motocicletas não foram economicamente relevantes no Brasil até os anos 1990, quando começaram os processos de liberalização e privatização com o Plano Real em 1994, cuja convivência com forças poderosas de

⁴⁹ ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES URBANOS. **Qualificação e racionalização do transporte público por ônibus**. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <<http://www.ntu.org.br/novo/upload/Publicacao/Pub635277253009534265.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2014. Outros exemplos de cidades estrangeiras que cobram pedágio urbano é Estocolmo na Suécia, Cingapura e Bergen, Oslo, Trondheim e Stavanger, na Noruega.

⁵⁰ SÃO PAULO. (Estado). Lei nº 13.884 de 25 de agosto de 2004. Estabelece normas complementares ao Plano Diretor Estratégico, institui os Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras, dispõe sobre o parcelamento, disciplina e ordena o Uso e Ocupação do Solo do Município de São Paulo. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, 25 ago. 2004. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/plantas_on_line/legislacao/index.php?p=8447>. Acesso em: 23 set. 2014. Art. 190 - Nas edificações destinadas à instalação das categorias de uso residenciais as áreas destinadas a estacionamento de veículos deverão atender no mínimo:) 1 (uma) vaga por habitação com área edificada até 200 m² (duzentos metros quadrados); b) 2 (duas) vagas por habitação com área edificada superior a 200 m² (duzentos metros quadrados) e inferior a 500 m² (quinhentos metros quadrados); c) 3 (três) vagas por habitação com área edificada superior a 500 m² (quinhentos metros quadrados); II. nas categorias de uso R2v cujas unidades residenciais tenham área privativa de até 50,00 m² (cinquenta metros quadrados), as áreas destinadas a estacionamento de veículos deverão atender à relação mínima de: $G \geq Sc/2,5$ onde: G = área mínima destinada a estacionamento de veículos; Sc = área construída resultante do coeficiente de aproveitamento adotado no projeto.

⁵¹ LEITE JUNIOR, Hamilton de França; ALENCAR, Cláudio Tavares de; JOHN, Vanderley Moacyr. **Evolução do espaço destinado a automóveis em relação a área total construída dos edifícios de São Paulo**. Disponível em: <www.hamiltonleite.com.br/LARES2011.pdf>. Acesso em: 22 set. 2014. Nesse ponto, é importante destacar, porém, que o Projeto de Lei nº 688/2013 que institui o novo Plano Diretor da cidade de São Paulo prevê um número máximo de vagas de garagens nas novas construções, aos moldes do modelo estrangeiro em incentivo ao uso do transporte público. (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Projeto de Lei nº 688 de 2013. Aprova o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, 26, set. 2013. Disponível em: <<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/projeto-de-lei-com-links/>>. Acesso em: 2 out. 2014.

desregulamentação e privatização afetaram profundamente o país e a forma de distribuição de seus recursos.⁵² Eduardo Alcântara de Vasconcellos ressalta que na área do transporte público, operadores ilegais com veículos inadequados espalharam-se em uma velocidade extraordinária e, para conter a situação, o governo criou políticas de apoio à massificação do uso de uma nova tecnologia – a motocicleta, que passou a ser intensamente utilizada.⁵³

As consequências dessa política podem ser observadas dos dados retirados do Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN), em pesquisa realizada em dezembro de 2013, cujo resultado mostra que em 1990, o Brasil tinha 20,6 milhões de veículos e apenas 1,5 milhão de motocicletas. Em 1992, rapidamente esse número aumentou para 5 milhões, chegando a 17,5 milhões em 2013. Somente em São Paulo o número de motocicletas aumentou de 50 mil em 1990 para 245 mil em 2001, 500 mil em 2007 e 900 mil em 2013.⁵⁴

Esse aumento exponencial do número de motocicletas em trânsito, da mesma forma que o automóvel, contou com o incentivo fiscal do governo através das baixas taxas de financiamento e consórcios, aliado ao preço mais acessível das motocicletas, o que permite um financiamento a parcelas baixas mensais, atraindo a população de baixa renda. Nesse sentido, de acordo com a Associação Nacional das Empresas Financeiras das Montadoras (ANEF) “[...] no período entre 2004 e 2011, as vendas financiadas corresponderam a 76,1% das vendas, contra apenas 21% à vista.”⁵⁵

No que concerne à posse de motocicletas pela população de baixa renda, pesquisa realizada pelo IBGE em 2009 demonstra de forma clara que o incentivo às motocicletas atingiu de forma mais contundente a população mais carente, de forma que a posse desse veículo é muito dependente da renda: a posse de automóveis é maior nos grupos de renda média e alta, enquanto que a posse de motocicletas é maior nos grupos de renda baixa.

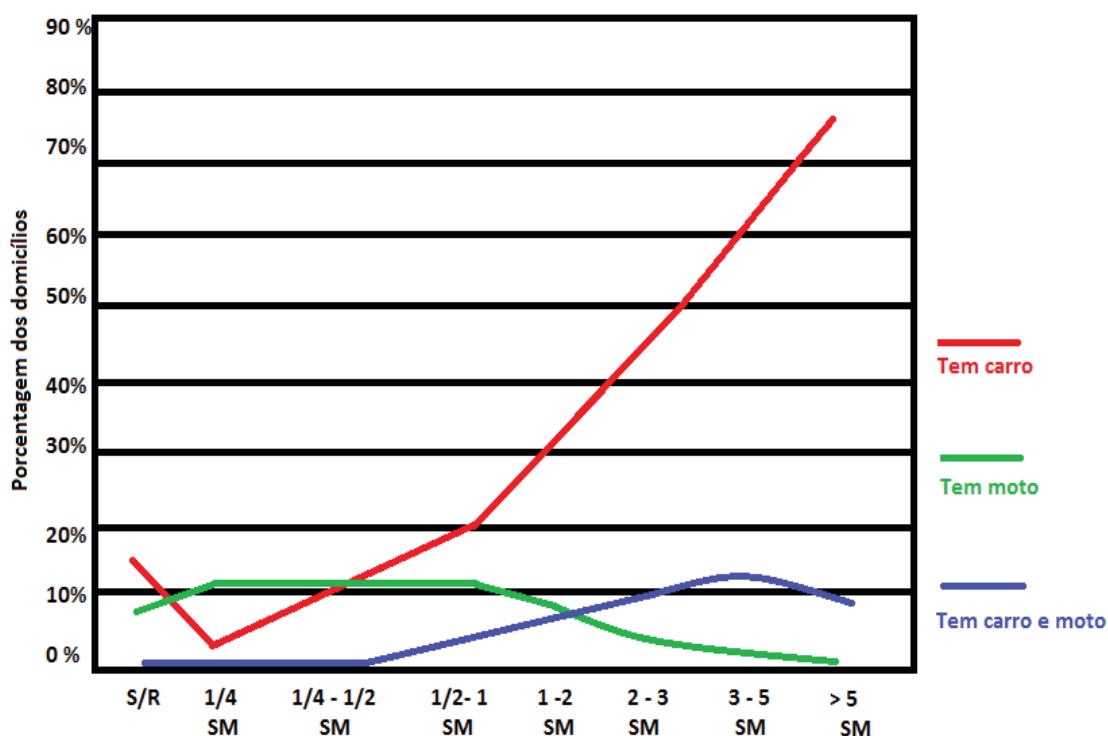
⁵² VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara de. **Políticas de transporte no Brasil: a construção da mobilidade excludente**. São Paulo: Manole, 2014. p. 136-137.

⁵³ Ibid., p. 80-81. “A partir do início da década de 1990, com as mudanças estruturais e econômicas no âmbito global e dentro do país, surgiu com grande intensidade um movimento de oferta ilegal do transporte coletivo em pequena capacidade, na forma de Kombis e pequenas vans (...)Torna-se claro que o transporte regular tinha criado um descontentamento relacionado à sua baixa qualidade de serviços, abrindo amplo espaço para a entrada de um concorrente.”

⁵⁴ DEPARTAMENTO NACIONAL DE TRÂNSITO. **Estatística da frota de veículos no Brasil em 2013**. Disponível em: <<http://www.denatran.gov.br/frota2013/tipodeveiculo.pdf>> Acesso em: 2 maio 2014.

⁵⁵ ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS FINANCEIRAS DAS MONTADORAS. **Boletim anual 2011** apud VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara de. **Políticas de transporte no Brasil: a construção da mobilidade excludente**. São Paulo: Manole, 2014. p. 82.

Figura 10 – Posse de veículos motorizados nos domicílios brasileiros por nível de renda, 2009.



S/R: respostas. S/M: salário mínimo

Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. apud. VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara de. **Políticas de transporte no Brasil: a construção da mobilidade excludente**. São Paulo: Manole, 2014. p. 95.

Interessante notar que em virtude de todas essas política de incentivo ao automóvel privado e a consequente evasão de usuários do transporte público tem ocorrido no Brasil um crescimento acima da inflação das tarifas de transporte público e um crescimento abaixo da inflação dos itens associados ao transporte privado, ou seja, adquirir um veículo particular e mantê-lo ficou mais barato do que utilizar o transporte coletivo:

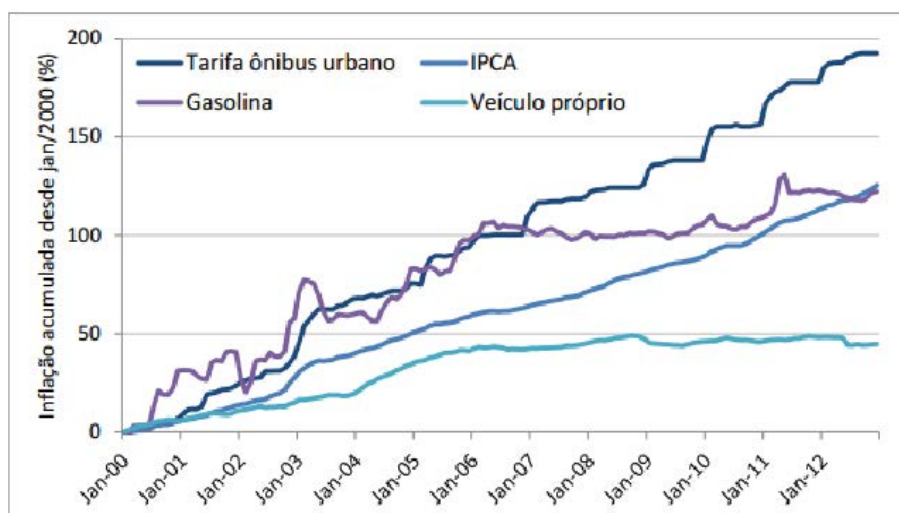
Há um aspecto preocupante em relação às tarifas do transporte público no Brasil: os reajustes tem superado a variação da inflação. Entre 1995 e 2002 os bilhetes nas maiores capitais brasileiras aumentaram em 25% em termos reais, ou seja, acima da inflação. Isso provoca a exclusão dos mais pobres, com graves consequências em sua mobilidade.⁵⁶

Nesta senda, o gráfico abaixo retirado da Nota Técnica nº 2 de 2013 do IPEA, apresenta a alta de preços acumulada de itens de gasto do usuário final com transporte

⁵⁶ VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara de. **Mobilidade urbana e cidadania**. São Paulo: Senac, 2012. p. 89.

motorizado público e privado. Neste observa-se que, enquanto o Índice de Preços ao Consumidor (IPCA) teve alta de 125% no período de janeiro de 2000 a dezembro de 2012 (12 anos), o índice do aumento das tarifas de ônibus teve alta de 192% no mesmo período, subindo, portanto, 67 pontos percentuais acima da inflação.

Figura 11 – Inflação por componentes do IPCA associados ao transporte urbano no Brasil de 2000 a 2012



Fonte: CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de. et al. **Tarifação e financiamento do transporte público urbano**. Brasília, DF, jul. 2013. (Nota técnica nº 2). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/130714_notatecnicadirur02.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2014.

Ainda nesse raciocínio, pesquisa realizada pela ANTP – Agência Nacional de Transportes Públicos, em 2012, mostra que, nas grandes cidades do Brasil ter um carro ou uma motocicleta é mais barato ou similar do que o transporte coletivo e muito mais rápido.

A figura abaixo, retirada de pesquisa realizada por Eduardo Alcântara de Vasconcellos para a ANTP, mostra que o tempo médio total de uma viagem de 9 quilômetros, em grandes cidades brasileiras, sem levar em conta fatores indiretos como desgaste do veículo, do pneu e das peças em geral, é de 43 minutos com o transporte coletivo, com o automóvel 20 minutos e com a motocicleta 16 minutos. Quanto aos custos, o ônibus tem em média uma tarifa de R\$ 2,20, enquanto o custo com o automóvel é em média R\$ 2,50 e da motocicleta R\$ 0,65, corroborando os impactos que uma política

baseada em benefícios e isenções dadas ao transporte particular gera no serviço de transporte público.⁵⁷

Figura 12 – Tempo de viagem e custo de desembolso de uma viagem de 9 km com ônibus, automóvel e motocicleta nas grandes cidades brasileiras em 2012.

Informação de uso do modo	ônibus	Automóvel	Motocicleta
Tempo de viagem (min)			
Acesso a pé	12	2	2
Espera	6	0	0
No veículo	25	18	14
Total	43	20	16
Fator tempo (ônibus = 1)	1	0.47	0,37
Custo (R\$)	2,2	2,5	0,65
Fator custo (ônibus = 1)	1	1,1	0.3

Fonte: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTES PÚBLICOS. **Sistema de informações da mobilidade urbana:** custos de deslocamento 2012 apud VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara de. **Políticas de transporte no Brasil:** a construção da mobilidade excludente. São Paulo: Manole. p. 10.

Assim é possível afirmar que a indústria automobilística sempre teve um enorme poder de influencia nas decisões governamentais sobre a construção, aquisição e uso dos automóveis. Isso decorreu de sua imagem de motor do desenvolvimento, o que traz a imagem de indispensável também à economia em geral. Na prática, como pontua Eduardo de Alcântara Vasconcellos isso significa dizer que o governo é sócio e refém da indústria e, portanto, tem interesse direto no seu faturamento. Ele é sócio porque recolhe uma grande quantidade de impostos, e refém porque é colocado contra a parede nos momentos de dificuldade da indústria, que ameaça com a demissão de empregados.⁵⁸

Apenas para reforçar o caráter de incentivo do governo na aquisição e uso do transporte particular, por fim, interessante a comparação feita por Geraldo Spagno Guiramães que ressalta que nas décadas de 1970 e 1980 os anúncios mais caros da mídia no

⁵⁷ ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTES PÚBLICOS. **Sistema de informações da mobilidade urbana:** custos de deslocamento 2012 apud VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara de. **Políticas de transporte no Brasil:** a construção da mobilidade excludente. São Paulo: Manole, 2014. p. 10.

⁵⁸ VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara de. **A cidade, o transporte e o trânsito.** São Paulo: Prolivros, 2005. p. 77.

Brasil eram os das marcas de cigarro e o Estado reagiu com campanhas e restrições severas ao consumo, além da alta tributação e exigência na mudança das propagandas, que passaram a conter informações claras sobre os riscos e males que se sujeitam os fumantes. Hoje, as propagandas mais caras e com os atores mais famosos são de carros, e não há nenhum controle nesse fomento ao consumo, o que é outro mecanismo de desestímulo ao transporte coletivo.⁵⁹

Desta forma, o perfil do usuário de transporte público brasileiro, analisado no tópico anterior, é fortemente relacionado com o padrão de atuação da indústria automobilística através das políticas de mobilidade urbana criadas pelo Governo Federal, voltadas em maioria para o desenvolvimento econômico cosubstanciado pelo incentivo na aquisição e uso do transporte individual em detrimento do público, o que contribuiu de forma direta para a evasão dos usuários do serviço público, aumento gradual do preço das tarifas em decorrência da perda de demanda, insatisfação crescente da população com o transporte em razão dos baixos índices de investimento relacionado diretamente com a ausência de usuários pagantes e a consolidação do veículo coletivo como transporte de segunda classe.

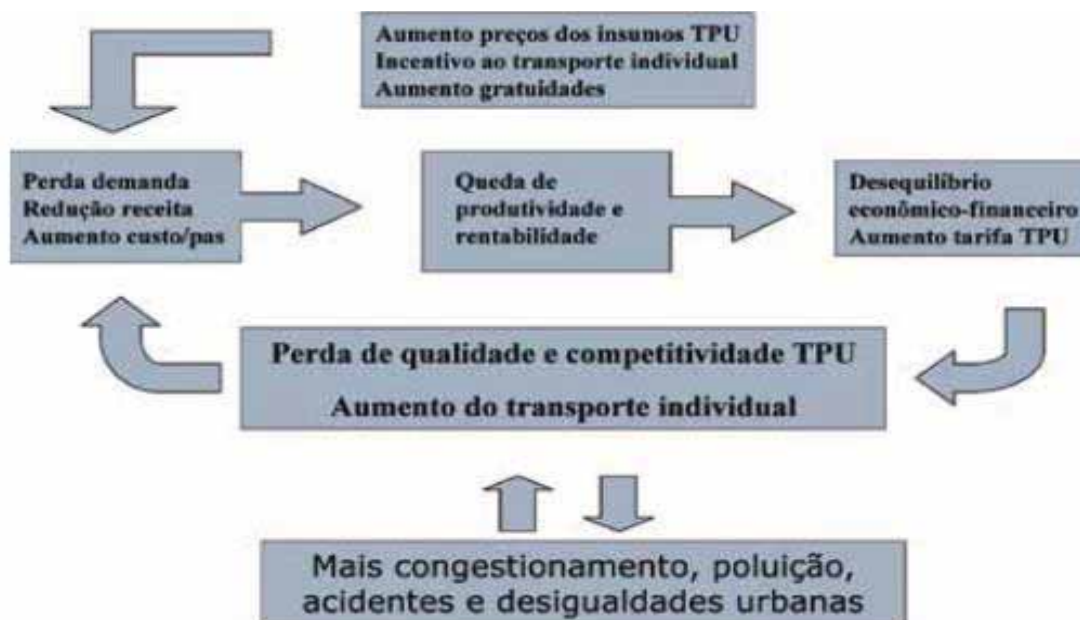
Como coloca o IPEA, há um ciclo vicioso entre aumento dos preços da operação do transporte, aliado ao incentivo do transporte individual e aumento das gratuidades⁶⁰, o que acarreta na perda de demanda e redução da receita da concessionária e, conseqüentemente, queda de produtividade e rentabilidade do ente privado (desequilíbrio contratual) e aumento do transporte particular:⁶¹

⁵⁹ GUIMARÃES, Geraldo Spagno. **Comentários à lei de mobilidade urbana**. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 131-132.

⁶⁰ As gratuidades e seus aumentos serão objeto do Capítulo 3.

⁶¹ MORAIS, Maria da Piedade; COSTA, Marco Aurélio. **Infraestrutura social e urbana no Brasil**: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas. Brasília, DF, maio 2011. (Comunicado nº 94). Disponível em: <www.ipea.gov.br/portal/stories/PDFs/comunicado/110525_comunicadoipea64.pdf> Acesso em: 9 mar. 2014.

Figura 13 - Ciclo vicioso da perda de competitividade do transporte urbano



Fonte: MORAIS, Maria da Piedade; COSTA, Marco Aurélio. **Infraestrutura social e urbana no Brasil:** subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas. Brasília, DF, maio 2011. (Comunicado nº 94). Disponível em: <www.ipea.gov.br/portal/stories/PDFs/comunicado/110525_comunicadoipea64.pdf>. Acesso em: 9 mar. 2014.

Em suma, ainda é possível afirmar que todos esses fatores, juntos, concorrem com a exclusão social da população mais carente que, não tendo condições financeiras de possuir um veículo particular e muito menos de pagar o alto preço das tarifas, fica completamente excluída da utilização do serviço e, conseqüentemente, de todos os bens e serviços que a cidade proporciona, resultando ainda na segregação espacial, discriminação e outros problemas correlatos, como o aumento da poluição e acidentes.

2.3 O processo de favelização dos grandes centros urbanos e a problemática da tarifa única

Como descrito no primeiro capítulo, a tarifa social ainda pode ser vislumbrada pela adoção de tarifas únicas, que são apoiadas na premissa de que os usuários pobres fazem viagens mais longas por habitarem regiões periféricas, enquanto os usuários ‘ricos’ fazem viagens curtas por morarem nos grandes centros urbanos, o que proporciona a igualdade material entre eles tendo em vista que os usuários com capacidade financeira são os responsáveis por custear viagens longas dos usuários mais pobres através do subsídio

cruzado, não necessitando cobrar dos mesmos tarifas mais elevadas em virtude do tempo/distância percorrida.

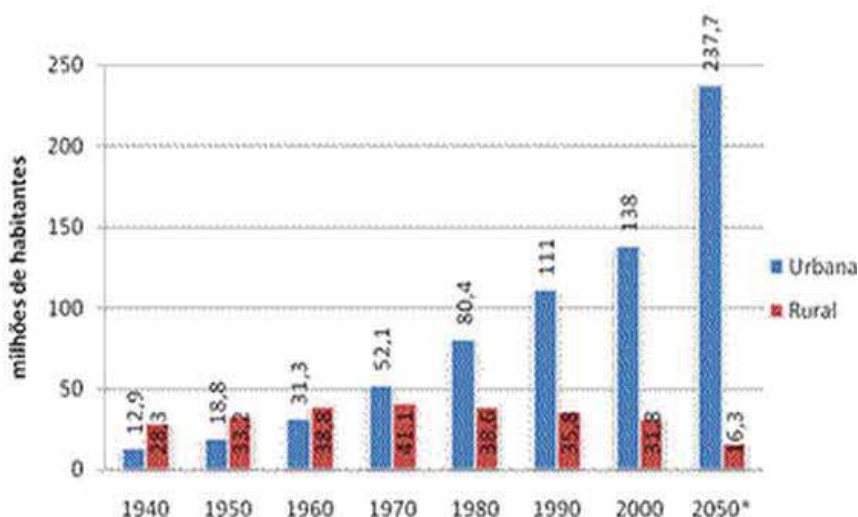
Nesse sentido é certo que o fundamento teórico dessa premissa é baseado em fatores históricos de construção das grandes cidades⁶², também chamado de processo de urbanização.

O processo de urbanização no Brasil ganhou contornos significativos a partir da década de 30 com o forte processo de industrialização e expansão da oferta de serviços, não obstante, somente a partir da década de 50, a velocidade no crescimento e inchaço das cidades propagou como sinal de desenvolvimento humano, tendo como principal influência a "política desenvolvimentista" promovida no governo de Juscelino Kubitschek.⁶³

Como é sabido, em virtude dessa política e da consequente necessidade e mão de obra, ocorreu intenso êxodo rural uma vez que a modernização técnica do trabalho rural, com a substituição da mão de obra humana pelas máquinas, aliada à estrutura fundiária concentrada que implicou uma carência de terras para a maioria dos trabalhadores, impossibilitou a sobrevivência das famílias mais carentes no campo, que foram obrigadas a migrarem para as cidades na busca de emprego e melhores condições de vida.

A figura abaixo mostra de forma clara o êxodo rural ocorrido, principalmente, a partir da década de 50:

Figura 14 – População urbana e rural – 1940 a 2000



Fonte: NUNES, Eduardo Pereira. **Censo demográfico 2010: resultados preliminares do universo**. Brasília, DF, maio 2011. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/0000000408.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2014.

⁶² A expressão 'grandes cidades' utilizada neste trabalho se relaciona às cidades com mais de 500 mil habitantes.

⁶³ VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara de. **Mobilidade urbana e cidadania**. São Paulo: Senac: 2012. p. 12.

Em virtude do crescimento nas cidades de forma rápida e sem embasamento de uma política urbana consistente, a população de renda mais baixa, advinda principalmente do êxodo rural, localizou-se em áreas periféricas, frequentemente por meio de invasões e em áreas indesejadas por seus riscos ambientais, como nos morros à beira de rios, córregos e mares. De outro lado, porém, a população mais rica, geralmente grande industriários, localizou-se predominantemente nas áreas centrais.

Isso ocorreu, segundo Milton Santos, porque o espaço urbano foi construído para atender os interesses imediatos da classe média e alta da década de 40/50, uma vez que as indústrias foram historicamente dispostas nos centros das cidades, de forma que as classes que se beneficiavam diretamente delas também ali se instalaram, tendo em vista que essas áreas já detinham equipamentos urbanos de melhor qualidade e certa infraestrutura.⁶⁴

Nesta senda, também como pontua Eduardo Alcântara de Vasconcellos, os setores de renda média e alta conduziram nas maiores cidades do Brasil, o processo de produção do espaço urbano que lhes interessava e um dos casos mais radicais pode ser vislumbrado na estrutura urbana da cidade de Brasília na qual as populações pobres foram sendo alocadas nas cidades satélites muito distantes das áreas centrais de forma indutiva, através da doação de terrenos, e também à força (para a eliminação de favelas e invasões dos grandes centros urbanos ocupados por grandes capitalistas e políticos).⁶⁵

É certo, pois, que essa forma de expansão das grandes cidades, aumentou a distância a ser percorrida pela população carente, dependente, em regra, do transporte coletivo, o que fez surgir a premissa de que com a adoção de tarifas únicas, esses usuários seriam beneficiados à medida que as pessoas de classes sociais mais elevadas (em regra A, B e C), habitantes dos centros, seriam os responsáveis por equalizar os custos provenientes das viagens mais longas, promovendo a igualdade e a inclusão social.

Não obstante, o jargão popular – pobre mora na periferia, rico mora no centro – merece melhor análise neste trabalho, tendo em vista o denominado ‘processo de favelização dos grandes centros urbanos’ ocorrido, principalmente, a partir dos anos 80/90, o que vem redefinindo a estrutura das grandes cidades brasileiras nas últimas décadas.

Primeiramente, porém, importante destacar que o processo de favelização não significa que os grandes centros urbanos se transformaram em favelas nos termos exatos da palavra, ou seja, “[...] um assentamento urbano informal caracterizado por moradias

⁶⁴ SANTOS, Milton. **A urbanização desigual**. Petrópolis: Vozes, 1980. p. 38.

⁶⁵ VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara de. **Políticas de transporte no Brasil: a construção da mobilidade excludente**. São Paulo: Manole, 2014. p. 15.

precárias, carente de serviços básicos, como saneamento, abastecimento de água potável, eletricidade e ausência de infraestrutura em geral e de regularização fundiária.”⁶⁶

O conceito de processo de favelização dos centros urbanos denota o processo de migração de cidadãos carentes de recursos financeiros, antes moradores das periferias, para os centros das grandes cidades (em especial nas cidades em média com mais de 500 mil habitantes), ocupando áreas de pequenos cortiços e também construções abandonadas ou construções antigas em desvalorização imobiliária.⁶⁷

Sob essa análise, é possível visualizar que a infraestrutura urbana fortemente dualista das décadas de 40 a 80 - o centro rico e as periferias pobres – deixou de ser uma realidade na maioria das grandes cidades brasileiras, principalmente nas capitais.

Nesse sentido, essa característica de homogeneidade e localização das periferias tem sido desafiada recentemente de várias formas, mais especificamente duas, na visão de Haroldo da Gama Torres, Eduardo Marques, Maria Paula Ferreira e Sandra Bitar: o primeiro está no surgimento dos condomínios fechados, cujos residentes mais ricos ocupam áreas periféricas tradicionalmente ocupadas pelos pobres, quebrando a geometria radial concêntrica e aumentando significativamente a heterogeneidade social das periferias. Segundo, há um processo de disseminação da pobreza e dos pobres por toda a cidade. Este processo culminou no desenvolvimento de uma nova onda de favelas, marcada por invasões de pequenas porções de terras não ocupadas pela urbanização nos centros urbanos, como pequenos espaços entre pontes e margens dos rios, ou as vias férreas.⁶⁸

Como parte dessa constatação realística, surgiram, de um lado, pontos de favela em áreas centrais e, de outro lado, empreendimentos de classe média e alta distantes da área central, como o condomínio Alphaville e própria Barra da Tijuca no Rio de Janeiro. Ao contrário desses exemplos clássicos, porém, o processo de favelização dos grandes centros urbanos e, inversamente, o processo de ocupação das áreas periféricas pelas famílias de classe média e alta, pode ser facilmente observado em grande maioria das cidades com mais de 500 mil habitantes, sendo que “[...] do ponto de vista sociológico, esse processo de reorganização urbana pode ser denominado de formação das cidades da classe média.”⁶⁹

⁶⁶ MAGALHÃES, Alex Ferreira. **O direito das favelas**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. p. 37.

⁶⁷ Nesse sentido: FREITAG, Barbara. **Teoria das cidades**. São Paulo: Papirus, 2011. p. 48; BONIZZATO, Luigi. **A construção urbanística e elementos para elaboração de uma teoria do direito constitucional urbanístico**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2010. p. 236.

⁶⁸ TORRES, Haroldo da Gama. et al. **Poverty and space: patterns of segregation in São Paulo**. Disponível em: <<http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/antigo/v1/pdf/texas.pdf>> Acesso em: 15 maio 2014.

⁶⁹ VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara de. **Políticas de transporte no Brasil: a construção da mobilidade excludente**. São Paulo: Manole, 2014. p. 15.

Esse processo ocorre uma vez que o transporte é fator decisivo também na escolha do local da moradia nas grandes cidades brasileiras. Os mais ricos podem perfeitamente adaptar seus deslocamentos em função da localização de suas residências, por isso, em grande maioria, optam por residirem fora dos centros urbanos e em grandes empreendimentos que prometem segurança e lazer. Para as classes mais pobres da população, ao contrário, isso não ocorre. Se o trabalho está fora de seu alcance (por razões econômicas – alto preço dos deslocamentos, ou, por razões de baixas oportunidades de emprego), essas pessoas acabam morando próximo ao local de trabalho em uma ‘escolha forçada’ e, nesse sentido “[...] os que não conseguem habitação nos espaços regulares vão para as favelas e cortiços localizados nas áreas centrais.”⁷⁰

Maria da Piedade Moraes, Bruno de Oliveira Cruz e Carlos Wagner de Albuquerque Oliveira, em estudo visando entender o processo de favelização nos grandes centros urbanos brasileiros, concluíram que as favelas centrais surgem em razão da necessidade da população mais carente morar próximo ao seu local de trabalho. Os usuários pobres das periferias, nesse ponto, estão em desvantagem em relação aos pobres que moram nos centros, pois estes, em grande maioria, não precisam gastar com transporte público para se deslocarem até seus postos de trabalho.⁷¹

Nesse contexto, a reportagem “no mundo da rua” da revista Istoé de novembro de 2002, mostrou a cada quatro moradores que dormem nas ruas da cidade do Rio de Janeiro, um tem casa para morar, porém, em virtude dos baixos rendimentos, se utilizassem o transporte público todos os dias da semana para voltar para casa, não teriam dinheiro para comer. Nesse sentido são chamados de “desabrigados com teto”:

Ora acomodado em um canto da calçada, ora sob marquises, ora em um depósito de carga na Central do Brasil, dorme abraçado a uma muda de roupa e a uma garrafa de cachaça, companheira contra o frio da noite. O carioca Ricardo de Oliveira Reis, 26 anos, acha que tem sorte. Está melhor que a maioria dos amigos, desesperados por não terem como garantir o sustento ou alimentar os filhos. Como vendedor de cachorro-quente e pipoca na avenida Presidente Vargas, uma das principais ruas do centro, não consegue faturar mais que R\$ 10 por dia, dinheiro insuficiente para comer e pagar passagem de ônibus todo dia – uma despesa de quase R\$ 6.

⁷⁰ GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Transporte urbano e inclusão social**: elementos para políticas públicas. Brasília, DF, jul. 2013. (Texto para discussão nº 960). Disponível em: <<http://xa.yimg.com/kq/groups/1624466/1763872638/name/transporteurbano.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2013.

⁷¹ Nesse sentido, relembro o leitor os itens anteriores deste capítulo que demonstram como o preço da tarifa influencia nos deslocamentos das classes sociais. (MORAIS, Maria da Piedade; CRUZ, Bruno de Oliveira; OLIVEIRA, Carlos Wagner de Albuquerque. **Residential segregation and social exclusion in brazilian housing markets**. Brasília, DF, abril 2003. (Texto para discussão nº 951). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0951.pdf>. Acesso em: 10 maio 2014).

[....]

O fosso social do Brasil parece não ter fundo, mesmo em um país que convive a cada palmo de asfalto com mendigos trôpegos e meninos cheirando cola. Mas, nesse condomínio a céu aberto formado por moradores de rua, cresce um personagem recente na galeria da miséria brasileira: o desabrigado com teto. Se voltassem todos os dias para casa de ônibus ou de trem, homens como Ricardo, Edilton e Joanir teriam que usar o dinheiro guardado para comprar comida. Por isso, dormem na rua. Estima-se que, de cada quatro moradores que passam a noite nas ruas e praças do Rio, um tem casa ou lugar onde dormir. Moram na periferia, em lugares como Santa Cruz e Paciência, ou em conjuntos habitacionais, como o Nova Sepetiba, na zona oeste, criado pelo governo do Estado para atender justamente o trabalhador que mora longe. Não adiantou. Como fica a quase duas horas do centro, moradores do Nova Sepetiba voltam a morar nas ruas. “São trabalhadores sem o direito de ir-e-vir por falta de dinheiro”, define Maria Juraci, diretora da Fundação Leão XIII, ligada ao Estado do Rio, que administra abrigos e albergues no Rio, insuficientes para atender a essa nova demanda.⁷²

É fundamental, pois, questionar se a tarifa social, baseada no subsídio cruzado, realmente é eficaz, uma vez que estudos mais específicos nos levam a duas conclusões: a primeira é que famílias com maior poder aquisitivo não utilizam ou quase não utilizam o transporte público e, segundo, é que a estrutura das cidades atualmente não é mais a mesma do que no início na urbanização, de forma que a premissa ‘pobres na periferia, ricos nos centros’ se torna completamente inócua e desatualizada.

Essas duas conclusões, por sua vez, recaem em duas consequências óbvias já descritas nesse trabalho, quais sejam, não há usuários com maior poder aquisitivo custeando a tarifa social. Na verdade, há usuários baixa renda custeando outros usuários baixa-renda na utilização do transporte público, o que explica as pesquisas que retratam a real situação do transporte público brasileiro: alto preço das tarifas (tendo em vista a remuneração baseada na receita tarifária), evasão crescente de usuários e, principalmente, alto nível de exclusão social e desigualdade, causada principalmente pela privação de acesso ao serviço público de transporte pela população mais pobre.

2.4 O perfil do usuário pagante

A tarifa social, como bem delineado no capítulo 1, é a principal política pública de inclusão social (universalidade do serviço) aos usuários baixa-renda através da concessão de

⁷² MIRANDA, Ricardo. No mundo da rua. **Isto é**. São Paulo, ed. 1729, nov. 2002. Disponível em: <http://www.istoe.com.br/reportagens/22244_NO+MUNDO+DA+RUA>. Acesso em: 21 maio 2014.

benefícios tarifários aos usuários carentes e também pela adoção da tarifa única, viabilizada pela política do subsídio cruzado.

Importante aqui, novamente, frisar o conceito, fundamentos e objetivos da tarifa social haja vista que, em confronto com o desenrolar desse segundo capítulo, resta claro que essa política pública está longe de alcançar seus fins. Mas dois pontos cruciais ainda restam ser discutidos: o primeiro acerca do perfil do usuário pagante e o segundo acerca do perfil dos usuários beneficiados com descontos e gratuidades. Em relação ao perfil dos usuários beneficiados, este será apenas exposto nesse momento e melhor estudado no capítulo 3 através de uma análise jurídica mais detalhada sobre o princípio da igualdade e os fatores discriminatórios, visando também não quebrar a *empiricidade* deste capítulo, o qual serve de base para os aportes jurídicos e sociais da pesquisa.

Já estudamos nesse capítulo o perfil do usuário de transporte público brasileiro: em regra cidadãos com renda familiar de até três salários mínimos, o que revela de forma clara que não há usuários ricos custeando a tarifa social, mas mais importante do que isso é verificar quem são esses usuários que pagam a tarifa cheia, sem qualquer desconto ou gratuidade, ou seja, se são usuários com pouco mais recursos ou não.

Nesse sentido, a análise do perfil dos usuários pagantes se torna relevante à medida que, em tese, todos os usuários baixa-renda são contemplados com benefícios de descontos ou gratuidades (tarifa social), o que justifica a implementação do subsídio cruzado (usuários com capacidade financeira custeando usuários pobres) promovendo a igualdade e consequente universalidade do serviço público. Não obstante, se as pesquisas de cunho nacional revelam a exclusão social e a desigualdade com o aumento gradual dos preços da tarifa, é porque alguma variável nessa equação – todos os usuários pobres recebem benefícios – não é verificada na prática.

Pois bem, é sabido que no Brasil, apenas a gratuidade aos idosos (cidadãos com mais de sessenta e cinco anos) é prevista na Constituição Federal⁷³, sendo as demais gratuidades e benefícios regulamentados pelas autoridades locais de acordo com a competência municipal para legislar sobre assuntos relacionados ao transporte público urbano, uma vez que, como estudado no primeiro capítulo, somente o município terá condições de promover leis a fim de atender suas necessidades específicas.

⁷³ Artigo 230. A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida. § 2º - Aos maiores de sessenta e cinco anos é garantida a gratuidade dos transportes coletivos urbanos.

Não obstante, é também de conhecimento geral que os estudantes tem, em regra, 50% de desconto do valor da tarifa. Todavia, o que não é difundido, é que as gratuidades e descontos vão muito além da categoria dos idosos e estudantes.

Para se ter uma ideia do âmbito de abrangência das gratuidades no Brasil, pesquisa realizada pela NTU no ano de 2005 envolvendo 10 cidades brasileiras⁷⁴ constatou que 83% dos municípios tem leis municipais que concedem algum tipo de desconto a determinadas classes de usuários e que, muito embora a principal categoria com direito a desconto são os estudantes, também outros segmentos da população detém este direito, como os carteiros, policiais (civis e militares), deficientes físicos e mentais, funcionários dos órgãos gestores, agentes municipais de trânsito, saúde, vigilância sanitária, empregadas domésticas, professores sindicalizados, dentre vários outros.

A principal categoria com direito a desconto é a dos estudantes. O benefício está presente em 78% dos municípios pesquisados e em 95% daqueles que oferecem algum tipo de desconto (É importante lembrar que os estudantes têm gratuidade em vários municípios e estes não estão incluídos nesses percentuais). Com 12% de incidência aparecem os professores e, em menor escala, os servidores públicos, os aposentados e as domésticas. A gratuidade é concedida a eles (idosos e deficientes físicos) em praticamente todos os municípios. Em um segundo nível, aparecem os policiais militares e carteiros, que gozam desse benefício em mais de 30% dos municípios. Um terceiro grupo de beneficiários, composto por funcionários das empresas de transporte ou órgãos gestores (rodoviários), agentes municipais (trânsito, saúde, vigilância sanitária, etc.), estudantes, oficiais de justiça e deficientes mentais [...] aparece o grupo de beneficiários de gratuidade constituído pelos policiais civis, crianças e aposentados.⁷⁵

Através da pesquisa de quem são os usuários que recebem benefícios tarifários em âmbito nacional, é possível identificar quais são os usuários que não recebem nenhum tipo de benefício, quais sejam, em grande maioria, segundo dados do IPEA, os empregados que não recebem o vale transporte (por descumprimento legal ou recusa), os trabalhadores informais, os trabalhadores autônomos e os desempregados.⁷⁶

⁷⁴ Araraquara, Bauru, Belo Horizonte, Florianópolis, Franca, Joinville, Maringá, Rio de Janeiro, São José do Rio Preto e São Paulo.

⁷⁵ ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES URBANOS. **Relatório final:** novas tendências em política tarifária. Brasília, DF, jun. 2005. Disponível em: <<http://brasil.indymedia.org/media/2006/12/369544.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2014.

⁷⁶ MORAIS, Maria da Piedade; COSTA, Marco Aurélio. **Infraestrutura social e urbana no Brasil:** subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas. Brasília, DF, maio 2011. (Comunicado nº 94). Disponível em: <www.ipea.gov.br/portal/stories/PDFs/comunicado/110525_comunicadoipea64.pdf> Acesso em: 9 mar. 2014.

Considerando ainda que esses usuários, em regra, são pessoas de classe média e baixa como analisado nos primórdios deste capítulo, a maior crítica da doutrina brasileira quanto à tarifa social deve ser agora pontuada: quem acaba pagando a maior parte dos benefícios são usuários de média e baixa renda, usuários cativos do transporte público. A consequência nefasta desse fato é justamente a exclusão social, a confirmação da desigualdade social e é claro, a não universalidade do serviço público.

Nas palavras de Eduardo Alcântara de Vasconcellos:

A Constituição Brasileira confere o benefício no transporte urbano às pessoas acima de 65 anos, limite que é reduzido para 60 anos em algumas cidades. Além disso, a maioria das cidades define um desconto de 50% aos estudantes. Na maioria dos locais, também há gratuidades para militares, policiais, carteiros e fiscais da justiça. Com essas gratuidades, as pessoas que pagam as tarifas gastarão mais – em torno de 20 a 25%. Embora estes auxílios sejam muitas vezes justificáveis, deve-se lembrar que o seu custo é incluído nos cálculos finais e pago pelos demais passageiros, que em sua maioria tem renda baixa. Ou seja, para ajudar um grupo joga-se o problema nas mãos de pessoas que em geral não podem arcar com estes custos extras.⁷⁷

Ademais, como pontua Aldaíza Sposati em relação à concessão de benefícios tarifários concedidos, em grande parte, somente aos trabalhadores com carteira assinada, com exceção dos idosos e estudantes, “[...] as políticas sociais brasileiras não foram concebidas para os excluídos, mas sim para os incluídos pelo trabalho, pela relação salarial”⁷⁸, de forma que as camadas mais pobres da população (desempregados, trabalhadores informais) não são contemplados pela política da tarifa social.

Corroborando esse posicionamento ainda a pesquisa realizada pelo IPEA em 2003 acerca do perfil dos pobres por categoria de ocupação, o qual demonstra que mais da metade dos pobres urbanos está em famílias chefiadas por indivíduos que trabalham na informalidade (21,3% como empregado informal e 31,1% trabalham por conta própria), sendo que apenas 13,8% das famílias são compostas por trabalhadores com carteira assinada e 3,8% por funcionários públicos.

Nesta senda, também de acordo com o IBGE, em 2008, 58% dos trabalhadores se encontravam ocupados no setor informal da economia⁷⁹, de maneira que o alto preço da tarifa

⁷⁷ VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara de. **Mobilidade urbana e cidadania**. São Paulo: Senac, 2012. p.89.

⁷⁸ SPOSATI, Aldaíza. **Exclusão social abaixo da linha do equador**. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/65714846/Aldaiza-Sposat-Exclusao-Social-Abaixo-da-Linha-do-Equador>>. Acesso em: 21 maio 2014.

⁷⁹ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **População de 16 anos ou mais de idade: taxas e desocupação**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatisticas/populacao/mapa_mercado_trabalho/.pdf>. Acesso em: 10 maio 2014.

– ainda mais se levando em conta que esse usuário é o responsável por todo o custo do sistema - constitui uma barreira considerável na busca de melhores condições de emprego.

Figura 15 – Perfil dos pobres por categoria de ocupação (%)

Categoria de Ocupação	(%)
Inativos	16,6
Desempregados	8,4
Empregado formal	13,8
Empregado informal	21,3
Conta-própria	31,1
Empregador	1,3
Funcionário público	3,8
Não-remunerado	3,2
Outros	0,5
Total	100,0

Fonte: GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Transporte urbano e inclusão social**: elementos para políticas públicas. Brasília, DF, jul. 2013. (Texto para discussão nº 960). Disponível em: <<http://xa.yimg.com/kq/groups/1624466/1763872638/name/transporteurbano.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2013.

Efeito dessa realidade recai também diretamente na opção da substituição do transporte coletivo pelo individual, como analisado nesse capítulo, principalmente pela aquisição da motocicleta, corroborando uma política governamental de incentivo ao transporte particular em detrimento do público, ao mesmo tempo que promove a desigualdade e aumenta a exclusão social.

2.5 A escolha forçada do subsídio cruzado

A princípio pode parecer que acabar com o subsídio cruzado implicaria a resolução dos problemas no que tange a tarifa social. Fontes de receitas diretas sem a necessidade da distribuição do ônus aos usuários pagantes do sistema implicaria, ao menos em parte, a diminuição da problemática envolvendo a arrecadação de receitas através da tarifação e quiçá uma redução no preço das tarifas. Mas se a solução é tão simples, por que o Poder Público nada fez a respeito?

O projeto de lei que deu origem à Lei de Concessões e Permissões de Serviços Públicos, Lei nº 8.987/1995, ao regulamentar o artigo 175 da Constituição Federal, na redação original do artigo 12 previu que o poder concedente, visando a igualdade entre os usuários, poderia estabelecer tarifas diferenciadas por modalidade de utentes caso houvesse previsão

legal das fontes de custeio. A redação do artigo 12 assim definia: “É vedado, ao poder concedente, estabelecer privilégios tarifários que beneficiem segmentos específicos de usuários do serviço concedido, exceto se no cumprimento de lei que especifique as fontes de recursos.”

Quando do envio do projeto ao chefe do Executivo, porém, o referido artigo foi vetado em seu inteiro teor sob a justificativa de que o próprio contrato de concessão deveria estabelecer possíveis fontes de receita sob pena de prejudicar os usuários mais carentes no que concerne ao acesso e consequente universalidade do serviço público. Vejamos o teor da justificativa:

O impropriamente denominado tratamento privilegiado representa, na totalidade das vezes, medida de cunho eminentemente social, que traduz formas compensatórias de distribuição de rendas através de preços públicos, tendo por motivação os elevados princípios de justiça social que dimanam da Constituição. Acaso convertido em lei o dispositivo ora vetado, teria ele o condão de revogar as leis que veiculam esses subsídios sociais por não conterem elas a respectiva fonte de recursos, com graves conseqüências para as classes menos favorecidas da população. Assim, essas pessoas teriam sacrificadas suas rendas familiares, ao ter que arcar, por exemplo, com o pagamento de tarifas de energia elétrica e gás liquefeito de petróleo às mesmas tarifas pagas pelos usuários de renda mais elevada; pessoas portadoras de deficiência física e aposentados se veriam privadas da gratuidade das tarifas de transportes coletivos. Ademais, tal modalidade de proteção do concessionário encontra sede mais adequada no contrato de concessão, no qual devem ser claramente definidos os "direitos, garantias e obrigações do poder concedente e da concessionária" (art. 23, V, do projeto), que naturalmente incluem todas as medidas de proteção desta última.⁸⁰

Com o objetivo, porém, de equalizar interesses públicos e privados, que apenas cinco meses após a promulgação da Lei nº 8987/95, a Lei nº 9.074 de 1995⁸¹ estabeleceu em seu artigo 35 a necessidade de previsão das fontes de custeio para os novos benefícios tarifários proclamados pelo poder concedente, vejamos o inteiro teor:

A estipulação de novos benefícios tarifários pelo poder concedente, fica condicionada à previsão, em lei, da origem dos recursos ou da simultânea revisão da estrutura tarifária do concessionário ou permissionário, de forma a preservar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

⁸⁰ PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Mensagem nº 181 de 13 de fevereiro de 1995. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 fev. 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Mensagem_Veto/anterior_98/vetp-181-95.htm>. Acesso em: 10 jan. 2014.

⁸¹ BRASIL. Lei nº 9.074 de 7 de julho de 1995. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 8 jul. 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19074cons.htm>. Acesso em: 10 jan. 2014.

Ou seja, referido artigo deixou claro que nenhum benefício tarifário poderá ser concedido sem que o Poder Público, através de lei, preveja a fonte de custeio necessária a cobrir o déficit gerado, ou, se assim não for, sem a necessária revisão do preço da tarifa, evitando um colapso de ineficiência do serviço por ausência de remuneração justa da concessionária. Não obstante, o citado artigo define que “*novos benefícios tarifários...*”, ou seja, somente os benefícios concedidos a partir da promulgação da lei (1995) deveriam prever as fontes de custeio, garantindo o direito adquirido dos usuários beneficiados por leis anteriores sem a necessidade de previsão de fontes de receitas.

Desta forma, levando em consideração a repercussão social do transporte público como fundamental para a qualidade de vida da população, principalmente da população mais carente, quanto ao direito de se deslocar por toda a cidade e, conseqüentemente de ter acesso à cidade e sua infraestrutura, bem como tendo em conta as metas de universalização do serviço e a garantia dos interesses da concessionária, a partir de 1995, todas as leis que estabeleceram algum benefício tarifário aos usuários, deveriam estar atentas às diretrizes relativas aos aspectos econômicos e financeiros do contrato de concessão e, portanto, obrigadas a indicar a fonte de custeio do déficit gerado pela tarifa social, ou redefinir o preço das tarifas, em perfeito equilíbrio da relação público-privada.

Nesse sentido, a redação do artigo 35, muito embora visando regulamentar a situação dos benefícios tarifários e a problemática do subsídio cruzado, incorreu em dois erros: o primeiro no que tange “aos novos benefícios tarifários”, isso porque, quando do início da vigência da lei (1995), a maioria dos benefícios e gratuidades mais significativos no transporte já estava devidamente consolidada, a exemplo da gratuidade para idosos prevista no artigo 230 da Constituição Federal de 1988 e de âmbito nacional, bem como benefícios aos portadores de necessidades especiais e estudantes que de acordo com o IPEA em 1990 já alcançavam 89% dos municípios brasileiros⁸², sem mencionar ainda outros benefícios, como por exemplo, empregados sindicalizados e guardas mirins na cidade de Franca (benefício concedido em 1990)⁸³, aposentados por invalidez e seus acompanhantes nas cidades de

⁸² MORAIS, Maria da Piedade; CRUZ, Bruno de Oliveira; OLIVEIRA, Carlos Wagner de Albuquerque. **Residential segregation and social exclusion in brazilian housing markets**. Brasília, DF, abril 2003. (Texto para discussão nº 951). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0951.pdf> Acesso em: 10 maio 2014.

⁸³ FRANCA. Lei nº 3.854 de 29 de outubro de 1990. Dispõe sobre a concessão de benefícios na área de transporte urbano de passageiros do Município e dá outras providências. **Diário da Franca**, Franca, 29 out. 1990. Disponível em: <<http://www.camarafranca.sp.gov.br/ordemdoDia/busca-de-leis/leis-ordinarias/12605-lei-no-3854-de-29-de-outubro-de-1990>> Acesso em: 10 maio 2014.

Campinas/SP e Curitiba/PR (benefício concedido em 1989 e 1990 respectivamente)⁸⁴, carteiros e mensageiros na cidade de Belo Horizonte/MG (benefício concedido em 1941)⁸⁵ e crianças até 5 anos na cidade de Curitiba/PR.

Em segundo lugar, outro problema da redação do artigo 35 está em sua parte final “[...] ou da simultânea revisão da estrutura tarifária do concessionário ou permissionário”, o que permite um reajuste dos preços da tarifa em substituição da previsão das fontes de custeio estabelecidas pela própria lei concedente. Desta forma ficou mais fácil e mais conveniente para a Administração Pública emanar benefícios tarifários sem determinar as fontes de custeio para tal, sendo mais simples redefinir o preço das tarifas, imputando ao usuário pagante esse ônus.

Importante mencionar que pouquíssimos municípios brasileiros que concederam benefícios tarifários após 1995 previram a fonte de custeio, como ocorre, por exemplo, na cidade de São Paulo que em 2013 sancionou a Lei nº 15.912 de 2013⁸⁶ para beneficiar com a gratuidade os idosos homens com mais de 60 anos de idade (as mulheres com mais de 60 anos de idade já eram contempladas), sendo o déficit custeado pelo próprio ente público através de subsídio direto no montante aproximado de 57 milhões por ano.⁸⁷

Nesse sentido, reportagem do Estadão de 30 de setembro de 2014 dispõe que para manter o preço da tarifa em R\$ 3,00 após as manifestações do ano de 2013, o subsídio pago pela Prefeitura de São Paulo às concessionárias vai custar R\$ 1,7 bilhões em 2014, quase o dobro do valor pago em 2012 (980 milhões). Esse valor não é somente atribuído ao custeio da nova gratuidade (57 milhões), mas também ao custeio do denominado ‘bilhete único’, no qual

⁸⁴ CAMPINAS. Lei nº 6.044 de 11 de abril de 1989. Dispõe sobre a isenção do pagamento do transporte coletivo urbano concedida ao idoso, ao portador de deficiências e ao aposentado por invalidez e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de Campinas**, Campinas, 11 abr. 1989. Disponível em: <<http://www.campinas.sp.gov.br/bibjuri/lei6044.htm>> Acesso em: 30 maio 2014.

CURITIBA. Lei nº 7.556 de 17 de outubro de 1990. Dispõe sobre o transporte coletivo de passageiros e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de Curitiba**, Curitiba, 17 out. 1990. Disponível em: <<http://cm-curitiba.jusbrasil.com.br/legislacao/731981/lei-7556-90>>. Acesso em: 30 maio 2014.

⁸⁵ BELO HORIZONTE. Decreto-Lei nº 3.326 de 3 de junho de 1941. Dispõe sobre o transporte de malas postais, e dá outras providências. **Diário Executivo**, Belo Horizonte, 3 jun. 1941. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/civil_05/decreto-lei/3326/Del3326.htm> Acesso em: 30 maio de 2014.

⁸⁶ SÃO PAULO. Lei nº 15.912 de 16 de dezembro de 2013. Dispõe sobre a isenção de pagamento da tarifa nas linhas urbanas de ônibus às pessoas com idade igual ou maior que sessenta anos, no âmbito do Município de São Paulo, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, 16 dez. 2013. Disponível em: <<http://www.radarmunicipal.com.br/legislacao/lei-15912>>. Acesso em: 30 maio 2014.

⁸⁷ PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. **Gratuidade nos ônibus para passageiros a partir dos 60 anos entra em vigor**. São Paulo, 14 mar. 2014. Disponível em: <<http://www.capital.sp.gov.br/portal/noticia/2020>>. Acesso em: 30 maio 2014.

Outro exemplo de subsídio direto ocorre na cidade de Florianópolis onde o Poder Público subsidia R\$ 0,42 por usuário. (CALDAS, Jonas. Tarifa de ônibus em Florianópolis será reduzida a partir de 1º de junho. **G1**, Florianópolis, 30 maio 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/2014/05/tarifa-de-onibus-em-florianopolis-sera-reduzida-partir-de-1-de-junho.html>>. Acesso em: 30 maio 2014).

o usuário pode utilizar diversos ônibus, trem ou metrô num espaço de 3 horas pagando o preço de apenas uma passagem:

O subsídio pago pela Prefeitura de São Paulo para manter a tarifa do ônibus a R\$ 3 vai custar R\$ 1,7 bilhão ao caixa municipal neste ano. Recorde absoluto, o valor quase dobrou desde 2012, quando o então prefeito Gilberto Kassab (PSD) deixou o governo pagando R\$ 980 milhões em subsídios às empresas do setor. Se confirmada, essa quantia representará 70% do total de investimentos previstos para serem realizados na cidade em 2014. Depois das manifestações de junho do ano passado, que levaram o prefeito Fernando Haddad (PT) a rever a alta de R\$ 0,20 aplicada na passagem de ônibus, o investimento na área explodiu. Em 2013, o repasse em forma de subsídio às empresas de ônibus ficou em R\$ 1,2 bilhão. Neste ano, como adiantado pela Prefeitura, vai superar a meta de R\$ 1,4 bilhão prevista inicialmente. De acordo com a Secretaria Municipal de Transportes, a diferença com relação à previsão inicial de R\$ 1,4 bilhão se dá por causa da redução de arrecadação do sistema após a implementação do Bilhete Único Mensal e da mudança na idade para concessão da gratuidade no transporte de 65 para 60 anos.⁸⁸

Interessante ainda observar que muitos municípios brasileiros subsidiam diretamente o transporte, porém, ao contrário do exemplo acima, esses subsídios não estão relacionados a benefícios tarifários específicos, mas sim a um valor que o Poder Público da para as concessionárias custearem suas despesas genéricas como ocorre, por exemplo, em Campinas/SP⁸⁹ e Curitiba/PR⁹⁰. O subsídio direto, mas não vinculado, é importante, porém, como não atrelado aos benefícios tarifários, são comumente utilizados para outros setores, como aquisição de novos veículos, pagamento de insumos e demais impostos, não havendo transparência na sua destinação.

Não obstante, além do subsídio direto não-vinculado não estar atrelado ao custeio das gratuidades e isenções tarifárias, outro problema decorre do Poder Público deixar de subsidiar ou diminuir o valor disponibilizado. No transporte público da cidade de Campinas, por exemplo, o preço da tarifa aumentou R\$ 0,30 (de R\$ 3,00 para R\$ 3,30) em agosto de 2014 em razão da redução do subsídio dado pelo Município às empresas de transporta que atuam na região. Estima-se que até dezembro de 2014, em vez de pagar R\$ 43 milhões para as

⁸⁸ SUBSÍDIO pago para ônibus em sp vai a r\$ 1,7 bilhão. 30 set. 2014. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2014/09/30/subsidio-pago-para-onibus-em-sp-vai-a-r-17-bi.htm>>. Acesso em: 30 set. 2014.

⁸⁹ Em Campinas, a Administração Pública destina ao transporte municipal cerca de 71 milhões de reais por ano. (BRANDT, Ricardo. Campinas dobra subsídio de transporte público. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 27 ago. 2013. Geral. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/geral,campinas-dobra-subsidio-de-transporte-publico,1068445>>. Acesso em: 30 maio 2014).

⁹⁰ O Poder Público de Curitiba destina cerca de 7 milhões por ano ao transporte da capital e demais regiões metropolitanas. (PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. **Subsídio de Curitiba beneficia 13 municípios da RMC**. 25 fev. 2014. Disponível em: <<http://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/subsidio-de-curitiba-beneficia-13-municipios-da-rmc/32147>> .Acesso em: 30 maio 2014).

concessionárias, como ocorreu no primeiro semestre do mesmo ano, o Município prevê desembolsar R\$ 25 milhões, o que forçou o ente privado a repassar esse valor aos usuários através do reajuste do preço das tarifas.⁹¹

Diante de todo esse contexto é possível, pois, afirmar que a escolha do subsídio cruzado, na verdade, é forçada. Já que as leis que preveem benefícios tarifários não são necessariamente obrigadas a prever a fonte de custeio, resta senão à concessionária inquirir no reajuste do preço das tarifas visando o equilíbrio econômico e financeiro do contrato, bem como o lucro inerente à atividade. Assim, o prejudicado nessa equação é, novamente, o usuário, mais especificamente, o usuário pagante, pois, o princípio da tarifa módica ou a manutenção dos interesses públicos que deveriam ser mantidos por política tarifária com escopo de equalizar interesses, é suprimido em prol dos interesses do ente privado apenas e, por consequência, os usuários carentes ficam cada vez mais excluídos do acesso ao serviço público de transporte.

E foi com o escopo de que o Estatuto do Idoso instituísse a previsão da fonte de custeio à isenção tarifária prevista em seu artigo 39 que em agosto de 2006 a Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (NTU) e a Associação dos Usuários de Transportes Coletivos de Âmbito Nacional (AUTCAN) levaram a questão ao Supremo Tribunal Federal (STF), na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) nº 3.768-4 do Distrito Federal⁹².

Em resumo, alegaram as autoras que a referida Lei atinge o direito constitucional da preservação do equilíbrio econômico-financeiro nos contratos, pois, ao não prever a fonte de custeio da gratuidade instituída, há transferência do ônus de custeio às camadas mais desfavorecidas da população, usuários carentes que também usam transporte coletivo, por meio de reajustes tarifários.

[...] o delegatário de serviço público [tem] o direito de ver mantida a política tarifária estabelecida contratualmente, que não pode ser alterada em suas condições por inserção de um elemento novo que, gerando descompasso

⁹¹ TARIFA de ônibus sobre em três cidades da região hoje. **Correio Popular**, Campinas, 1º ago. 2014. p. A8. Da mesma forma, no setor da energia elétrica estima-se que a partir de 2015, o consumidor passe a arcar com 4 bilhões de reais que o Governo retirou da previsão dos gastos com subsídios diretos, o que invariavelmente vai aumentar o preço das tarifas.

FERNANDES, Sofia. Consumidor deverá bancar os R\$ 4 bi de subsídios extras a elétricas. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 23 set. 2014. Mercado. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2014/09/1521065-consumidor-devera-arcar-com-r-4-bi-para-setor-eletrico-diz-mantega.shtml>>. Acesso em: 24 set. 2014.

⁹² BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Disponível em: <[tp://www.stf.jus.br/portal/principal/principal.asp](http://www.stf.jus.br/portal/principal/principal.asp)>. Acesso em: 22 set. 2014. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3768-4 do Distrito Federal. Relatora Ministra Carmem Lúcia. Data do Julgamento: 26 out. 2007. DJE 26 out. 2007.

entre as obrigações das partes, torne mais oneroso o dever do concessionário /permissionário[...].⁹³

A ADIN foi, porém, julgada improcedente. A relatora, ministra Carmem Lúcia, dispôs em seu voto que o artigo 230 da Constituição (que estabelece constitucionalmente a gratuidade para idosos, regulamentada pelo Estatuto do Idoso, ora impugnado) é autoaplicável. A ministra pontuou ainda que o STF não é competente para discutir a compensação da gratuidade do serviço de transporte público e que as concessionárias tem a obrigação de conhecer o preceito constitucional, não havendo que se discutir posteriormente ao contrato assinado a constitucionalidade ou não da legislação.

Fundamentando ainda o seu voto, a ministra ressaltou que o artigo 39 do Estatuto do Idoso e o artigo 230 da Constituição Federal concorrem com o direito de uma dignidade humana mínima no sentido da integração social do idoso, camada social e historicamente vulnerável da população, o que justifica o benefício de forma imediata sem a necessidade da previsão das fontes de custeio.

No mesmo sentido sustentou a Advocacia-Geral da União, ao lembrar que, na capital paulista, a gratuidade do transporte coletivo para idosos já existe desde 1983, quando foi instituída pelo então prefeito Mário Covas, de forma que está em perfeita harmonia com o artigo 35 da Lei nº 9074, a qual determina a previsão das fontes de custeio apenas para benefícios instituídos a partir de 1995, o que não seria o caso da ADIN discutida.

Interessante ressaltar, porém, que o julgamento não foi unânime. Em divergência, o ministro Marco Aurélio ressaltou que “[...] o parágrafo 2º do artigo 230 da Constituição não disciplina o custeio da gratuidade, e esta implica ônus. E, se a Constituição consagra a livre iniciativa, é preciso que defina quem deve arcar com a gratuidade”⁹⁴, desta forma, o ministrou arguiu não pela inconstitucionalidade do artigo 39 do Estatuto do Idoso, mas enfatizou a necessidade de nova interpretação do dispositivo e, conseqüentemente o reconhecimento do ônus da Administração Pública em compensar a gratuidade por ela mesma emanada. Nas palavras do ministro:

Não desconheço que a Constituição Federal estampa – de início e abro-a para perquirir a problemática – meios e fins. No caso, os parágrafos são norteados pela cabeça do artigo a versar a família, a sociedade, o Estado. Mas eu indagaria: na gratuidade, qual a contribuição do Estado? [...] Toda

⁹³ BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Disponível em: <tp://www.stf.jus.br/portal/principal/principal.asp>. Acesso em: 22 set. 2014. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3768-4 do Distrito Federal. Relatora Ministra Carmem Lúcia. Data do Julgamento: 26 out. 2007. DJE 26 out. 2007.

⁹⁴ Ibid.

vez que o Estado prevê a gratuidade, a menos que desprezemos os contornos, a interpretação sistemática da Constituição Federal, deve dar os meios para se alcançar esse objetivo [...] o que decorre da gratuidade não há de ser sustentado pela sociedade em si. Esta já satisfaz, numa gradação insuplantável, os impostos e os tributos. Deve ser arcado pelo próprio Estado.⁹⁵

Muito embora, porém, o ministro Marco Aurélio despontou em seu voto ao imputar ao Estado a responsabilidade pelo custeio dos benefícios concedidos pelo Poder Público, a legislação é clara no sentido da faculdade e não do ônus do custeio pelo Estado, estabelecendo como alternativa, a revisão tarifária a fim de manter o equilíbrio econômico e financeiro do contrato de concessão, imputando ao usuário a cobertura dos custos inerentes às gratuidades e dando, portanto, valoração inferior ao princípio da modicidade tarifária em detrimento do equilíbrio contratual (quando os mesmos deveriam atuar conjuntamente em prol de uma política tarifária eficiente e igualitária).

Essa valoração tendenciosa ocorre senão pelo fato de que se a concessionária não receber o lucro justo inerente à atividade, é possível que o Estado não conte com a ajuda da mesma na prestação do serviço público, isso porque, relembrando o disposto no capítulo 1, item 1.3 (Política tarifária no transporte público municipal), o lucro é a mola propulsora da concessão para o ente privado, sem ele improvável a assinatura do contrato.

A sobreposição do princípio do equilíbrio econômico e financeiro do contrato em detrimento da tarifa módica, viabilizada pela revisão tarifária, portanto, se da pela necessidade (e por que não, pela dependência) que o Estado, após o fracasso das empresas públicas, tem com a concessionária na prestação do serviço, ou seja, o Poder Público, incapaz de prestar o serviço eficiente de forma direta e centralizada, se torna dependente do ente privado para o desenvolvimento da atividade e nessa dependência, cumulada à atual forma de financiamento do sistema, prejudica o usuário, mais especificamente o usuário pagante.⁹⁶

⁹⁵ BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Disponível em: <tp://www.stf.jus.br/portal/principal/principal.asp>. Acesso em: 22 set. 2014. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3768-4 do Distrito Federal. Relatora Ministra Carmem Lúcia. Data do Julgamento: 26 out. 2007. DJE 26 out. 2007.

⁹⁶ CÂMARA, Jacintho Arruda. **Tarifa nas concessões**. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 162.

CAPÍTULO 3 DA UNIVERSALIDADE À EXCLUSÃO: DESCONSTRUINDO PARADIGMAS

Como analisado nos capítulos anteriores, o escopo maior da universalidade do serviço público viabilizada em tese pela tarifa social combinada com o subsídio cruzado, incita discussões e críticas por parte da doutrina. Discussões estas, reforçadas pelas pesquisas de cunho empírico e das reportagens acerca do transporte público municipal brasileiro, desconstruindo paradigmas e colocando à tona a real eficácia do sistema de transporte urbano.

Não obstante, não somente o perfil do usuário, o processo de favelização ou as políticas governamentais de incentivo ao transporte particular aparecem como pontos-chave da problemática suscitada. Também os benefícios tarifários em espécie e seus fatores discriminatórios elevam a questão a nível constitucional, e reforçam a falsa ideia de igualdade material, acentuando a desigualdade e a exclusão social no setor.

Desta forma, este último capítulo discute, primeiramente, esses fatores discriminatórios tomados como vetores na concessão de benefícios tarifários para, depois, apresentar, de forma crítica, possíveis alternativas para os problemas levantados neste trabalho acerca da tarifa social.

3.1 Benefícios em espécie e fatores discriminatórios

Como salientado no Capítulo 1, item 1.3.2 “A igualdade material e os fatores discriminatórios”, a verdadeira igualdade entre os usuários do serviço de transporte urbano somente será alcançada se os benefícios tarifários emanados pelo Poder Público estiverem em perfeita correlação com os fins da política pública, qual seja, a universalidade do serviço com base na discriminação positiva.

Isso implica dizer que quando o Poder Público concede um benefício a determinada classe de usuário, idoso por exemplo, esse fator discriminatório (idade) deve ter exata pertinência com a diferenciação procedida – universalizar o serviço aos usuários carentes de recursos financeiros.

A ausência dessa correlação implica necessariamente a desigualdade entre a classe beneficiada e os demais usuários, tendo em vista que se não são usuários carentes que recebem o benefício, é possível afirmar que então usuários verdadeiramente cativos não são contemplados e, ainda pior, muitas vezes são usuários com real capacidade financeira que usufruem do mesmo.

A situação é agravada ainda mais tendo em vista a adoção do subsídio cruzado, uma vez que se não há correlação entre o fator discriminatório e a diferenciação procedida, usuários cativos do sistema são os responsáveis pelo custeio de benefícios ineficientes que acentuam ainda mais a situação de exclusão e desigualdade social.

Mas a desigualdade e a exclusão social no setor de transporte público municipal já existem conforme denotam os argumentos explicitados no capítulo 2, ou seja, como demonstrado no capítulo supracitado, são as classes C e D, principalmente, as responsáveis pelo custeio do sistema de transporte urbano brasileiro, e que as mesmas sofrem grandes impactos de mobilidade por completa incapacidade de pagar o preço da tarifa. Isso significa afirmar, como analisado acima, que os benefícios tarifários concedidos pelo Poder Público não alcançam em totalidade os usuários de baixa-renda.

Através desta constatação, se torna imperioso o estudo crítico acerca dos usuários beneficiados com isenções ou reduções tarifárias. Em outras palavras, importante a análise se esses usuários contemplados pela legislação são realmente usuários cativos e, conseqüentemente, se o princípio da igualdade é realmente a base prática da tarifa social consubstanciada no subsídio cruzado.

Para tanto, a análise será realizada com base nos critérios para identificação do desrespeito à isonomia proposto por Celso Antônio Bandeira de Mello, cujo reconhecimento da igualdade material não pode ser vislumbrado sem a existência coesa de três requisitos: a escolha do fator discriminatório; a correlação lógica abstrata entre esse fator e o tratamento jurídico diversificado; e a consonância dessa correlação com os interesses do sistema jurídico.¹ Nas palavras do autor:

Tem-se que investigar, de um lado, aquilo que é adotado como critério discriminatório; de outro lado, cumpre verificar se há justificativa racional, isto é, fundamento lógico, para, à vista do traço desigualador acolhido, atribuir o específico tratamento jurídico construído em função da desigualdade proclamada. Finalmente, impende analisar se a correlação ou fundamento racional abstratamente existente é, *in concreto*, afinado com os valores prestigiados no sistema normativo constitucional. A dizer: se guarda ou não harmonia com eles.²

Assim, somente a conjunção desses três requisitos permite afirmar que a discriminação positiva promove a igualdade material entre os cidadãos. Nesse sentido,

¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 21.

² Ibid., p. 21-22.

reforçando o já disposto no capítulo anterior, muito embora os idosos e estudantes sejam os usuários que mais recebem benefícios tarifários no nosso país, também uma enorme gama de utentes são igualmente contemplados, sendo os principais: professores, servidores públicos, aposentados, domésticas, deficientes físicos, policiais militares, carteiros, funcionários das empresas de transporte ou órgãos gestores (rodoviários), agentes municipais (trânsito, saúde, vigilância sanitária, etc.), oficiais de justiça, policiais civis e crianças.³

A partir de então, os principais fatores discriminatórios utilizados para a concessão de benefícios tarifários serão analisados na perspectiva isonômica disposta por Bandeira de Mello: idade (idosos e crianças), ocupação (estudantes, professores, servidores públicos, aposentados, domésticas, policiais, agentes municipais e oficiais de justiça) e condições físicas (deficientes).

3.1.1 Isonomia e fatores discriminatórios

Como já mencionado, o primeiro critério para a averiguação da isonomia é o fator discriminatório, ou seja, a lei não pode determinar um fator *discrímen* tão específico que seja capaz de singularizar o beneficiário. Seria o caso, por exemplo, de conceder a gratuidade ou redução tarifária ao filho do Prefeito ou do dono da concessionária.

Por óbvio que tal diferenciação incidente sobre um ou alguns indivíduos singularizados estará ferindo o princípio da isonomia, não possibilitando aos demais cidadãos oportunidade de serem contemplados pelo benefício, demonstrando, ao contrário, uma finalidade singularizadora e, portanto, viciada.

Da análise dos fatores discriminatórios erigidos pela maioria das leis municipais brasileiras que concedem benefícios tarifários (idade, ocupação e condições físicas) vê-se que nenhum deles é capaz de singularizar os beneficiários. As leis, portanto, que concedem benefícios aos idosos, estudantes, deficientes, policiais, entre outros se faz genérica⁴, pois, apanha uma classe de sujeitos, opondo-se à individualidade combatida.

Nesse sentido, se a norma é genérica e nomeia uma classe de sujeitos beneficiados (idosos, estudantes, deficientes), pouco importa que no momento de sua edição haja um ou mil beneficiários, desde que outros cidadãos, no futuro, possam encetar a mesma qualidade

³ ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES URBANOS. **Relatório final:** novas tendências em política tarifária. Brasília, DF, jun. 2005. Disponível em: <<http://brasil.indymedia.org/media/2006/12/369544.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2014.

⁴ Nos ensinamentos de Miguel Reale “[...] normas genéricas (lei genérica) são as que obrigam, indiscriminadamente, a quantos venham a se situar sob sua incidência, em função dos pressupostos que elas enunciam.” (REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. São Paulo: Saraiva 2009. p. 65).

(podem se tornar idosos, estudantes, deficientes, entre outros), o que não ocorre, por exemplo, com o benefício dado ao filho do Prefeito ou do dono da concessionária. Isso implica dizer que a generalidade da norma não precisa necessariamente atingir determinado número de indivíduos, mas sim que todos os cidadãos tenham condições de se enquadrar na diferenciação delineada.

3.1.2 Correlação lógica entre o fator discriminatório e a desequiparação procedida

A correlação lógica entre o fator discriminatório e a desequiparação procedida ocorre quando é perceptível a congruência entre o fator e a desigualdade de situações correspondentes, ou, como exemplifica Bandeira de Mello:

Suponha-se hipotética lei que permitisse aos funcionários gordos afastamento remunerado para assistir a congresso religioso e o vedasse aos magros. No caricatural exemplo aventado, a gordura ou esbeltez é o elemento tomado como critério distintivo. [...]. O que tornaria inadmissível a hipotética lei seria a ausência de correção lógica entre o elemento discriminatório e os efeitos jurídicos atribuídos a ela. Não faz sentido algum facultar aos obesos faltarem ao serviço para congresso religioso porque entre uma coisa e outra não há qualquer nexos plausível.⁵

Nesse sentido, importante destacar que não é o critério distintivo que acarreta o vício da lei, pois, em outra relação seria tolerável considerar a tipologia física do beneficiário como elemento discriminatório. O que evidencia o vício da lei são os efeitos jurídicos atribuídos a ela, ou seja, o fator discriminatório deve ser compatível com os fins da norma.

Em expressão análoga explica Manoel Gonçalves Ferreira Filho que a diferenciação proclamada somente é legítima quando justificada, ou seja, “[...] quando corresponde a uma diversidade real e a norma se ajusta a tal diversidade. É a desigualação na medida da desigualdade.”⁶

Ainda como pontua o autor, o princípio da igualdade é um “princípio correspondência” o qual envolve critério de adequação. Assim, exprime-se a adequação na relação entre o critério da diferença e a finalidade perseguida pela norma, ou seja, o que Bandeira de Mello chama de correlação lógica entre o fator discriminatório e diferenciação

⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 38.

⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Princípios fundamentais do direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 206.

erigida, Manoel Gonçalves Ferreira Filho chama de adequação, de forma que “[...] o meio é adequado quando com seu auxílio se pode promover o resultado desejado.”⁷

No caso específico analisado neste trabalho – a tarifa social - a correlação lógica está senão no fato do fator discriminatório conter congruência pertinente com a finalidade da tarifa social: a universalidade do serviço público, viabilizada pela adoção de benefícios tarifários aos usuários carentes de recursos financeiros. Logo, o fator *discrímen* deve ser logicamente relacionado ao fator renda. Ou seja, se a tarifa social objetiva universalizar o serviço público de transporte aos usuários que não tem condições financeiras, então os benefícios tarifários devem contemplar os usuários carentes.

Assim, e somente assim, tanto o benefício quanto o subsídio cruzado serão normativa e socialmente justificáveis. Isso porque usuários cativos poderão usufruir do serviço público, garantindo a universalidade de acesso ao passo que o repasse aos demais usuários da diferença gerada pela adoção de gratuidades ou descontos serão custeados pelos usuários que não encetam essa condição, ou seja, usuários com maior poder financeiro, consagrando não só a igualdade como a tarifa módica a todas as classes de utentes.

Nesta senda, é possível afirmar que os fatores discriminatórios idade, ocupação e condições físicas não apresentam correlação lógica com o fator renda. Em palavras simples, não é possível afirmar que os idosos, estudantes, deficientes físicos, professores, carteiros, policiais militares e civis, dentre os outros dispostos no início desse título, são usuários cativos financeiramente, isso porque, como delineia Alexandre Gomide a pobreza é um fenômeno que abrange todas as classes de pessoas, não fazendo distinção quanto à sua idade, ocupação ou condições físicas:

A concessão de tais isenções – ressalte-se – não obedece nenhum critério de renda. Podem existir situações em que os descontos de tarifa para os estudantes de classe média da rede privada de ensino, por exemplo, sejam financiados pelos trabalhadores de baixa renda do setor informal da economia, que não usufruem nenhum benefício. A atual política de descontos e isenções de tarifas é, portanto, regressiva, podendo gerar situações em que pobres subsidiam ricos.⁸

Para os defensores da tarifa social nos exatos contornos hoje vislumbrados, porém, a adoção de tratamento diferencial às supracitadas classes de usuários (mais

⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Princípios fundamentais do direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 207.

⁸ GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Transporte urbano e inclusão social**: elementos para políticas públicas. Brasília, DF, jul. 2013. (Texto para discussão nº 960). Disponível em: <<http://xa.yimg.com/kq/groups/1624466/1763872638/name/transporteurbano.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2013.

especificamente, idosos, deficientes e estudantes) existe e, em regra, baseia-se na inclusão social, isso porque a Constituição garante em seu artigo 3º, como fundamentos da República, uma sociedade justa e igualitária, reduzindo-se as desigualdades, portanto, o tratamento diferencial dado aos idosos, estudantes e deficientes decorre do intuito de estabelecer uma forma de inclusão desse grupo no serviço público.⁹

Nesse sentido, o artigo 3º do Estatuto do Idoso, os artigos 4º e 5º do Projeto de Lei que institui o Estatuto do Portador de Deficiência e a justificativa do Projeto de Lei que visa instituir o Passe-Livre Estudantil (gratuidade no transporte a todos os estudantes, instituições públicas ou privadas) confirmam essa premissa: para o Estatuto do Idoso e do Portador de Deficiência, cabe à família, à sociedade e ao Estado a efetivação dos direitos desses usuários e, para o Passe-Livre Estudantil, o direito à educação justifica a concessão da gratuidade:

Art. 3º Estatuto do Idoso: É obrigação da família, da comunidade, da sociedade e do Poder Público assegurar ao idoso, com absoluta prioridade, a efetivação do direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à cidadania, à liberdade, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária.

Art. 4º Projeto de Lei Estatuto do Portador de Deficiência: São princípios fundamentais deste Estatuto: III - inclusão e participação plena e efetiva na sociedade.

Art. 5º Projeto de Lei Estatuto do Portador de Deficiência: É dever do Estado, da sociedade, da comunidade e da família assegurar, com prioridade, às pessoas com deficiência a plena efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à sexualidade, à paternidade e à maternidade, à alimentação, à habitação, à educação, à profissionalização, ao trabalho, à previdência social, habilitação e reabilitação, transporte, acessibilidade, cultura, desporto, turismo, lazer, informação e comunicação, avanços científicos e tecnológicos, dignidade, respeito, liberdade e convivência familiar e comunitária, dentre outros decorrentes da Constituição Federal e das leis, que propiciem seu bem estar pessoal, social e econômico.¹⁰

Justificativa passe-livre estudantil: Sabemos que há muitos alunos da rede pública de ensino que precisam tomar ônibus para se deslocar até à escola. Só que têm de arcar com essa despesa que, em muitos casos, compromete o orçamento familiar. Há mesmo casos de alunos que deixam de ir à aula ou de frequentar uma escola melhor por falta de dinheiro para o transporte [...]. Na Conferência Nacional da Juventude, realizada entre 16 e 18 de junho de

⁹ GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Transporte urbano e inclusão social:** elementos para políticas públicas. Brasília, DF, jul. 2013. (Texto para discussão nº 960). Disponível em: <<http://xa.yimg.com/kq/groups/1624466/1763872638/name/transporteurbano.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2013.

¹⁰ PAIM, Paulo. Projeto de Lei nº 7.699 de 2006. Institui o Estatuto do Portador de Deficiência e dá outras providências. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 6 fev. 2007. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/432201.pdf>>. Acesso em: 2 out. 2014.

2004, entre as muitas propostas para a educação brasileira, que estão sendo acompanhadas de perto por uma Comissão Especial da Câmara dos Deputados, está a “adoção de políticas públicas municipais e estaduais que versem sobre o passe estudantil como uma das formas de garantir o acesso à educação.” Por isso, resolvi submeter à apreciação desta Casa o presente Projeto, que vem atender aos anseios da classe estudantil, manifestados já em luta nacional.¹¹

Como pontua Paulo Renato Paim, autor do projeto de lei que instituiu o Estatuto do Idoso, até os anos 80, quem dava apoio aos idosos eram suas próprias famílias, hoje, porém, essa cultura se perdeu e os idosos (o mesmo vale para os portadores de deficiência) estão cada vez mais excluídos do convívio da sociedade. Assim, mesmo os referidos Estatutos serem expressos quanto a obrigação conjunta da família, da sociedade e do Estado em assegurar aos idosos e deficientes efetividade de direitos, a ausência da proteção familiar e social, justifica a intervenção do Estado na proteção desses cidadãos, inclusive no que compete à gratuidade no transporte coletivo urbano.¹²

Muito embora, pois, a inclusão social seja fator determinante para a concessão de benefícios tarifários aos usuários contemplados principalmente pelos fatores discriminatórios idade e condições físicas, nenhum deles está relacionado a renda do usuário e sim à inclusão social. Ademais, há uma falsa transferência dessa proteção ao Estado tendo em vista uma suposta ausência de proteção por parte da família e da sociedade, clamando-se por um Estado provedor em detrimento da solidariedade proclamada pelo Estado Democrático, isso porque, na realidade, não é o Poder Público, em regra, quem mantém os benefícios, mas sim os demais usuários pagantes. Esse entendimento, assim, coaduna com a desigualdade erigida entre os beneficiários e os demais usuários.

No que concerne especificamente ao fator discriminatório condição física, ainda é importante delinear que o benefício tarifário não é capaz, por si só, de garantir a inclusão social. Há a necessidade da construção de mecanismos de melhoria da infraestrutura urbana (melhoria das calçadas e vias urbanas) e também da infraestrutura dos coletivos

¹¹ TADEU, Paulo. Justificativa do Projeto de Lei nº 79 de 2011. Cria o Programa Nacional do Passe Livre Estudantil e dá outras providências. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 19 fev. 2011. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=A82C193F9492243357852FEAFF2FD2FB.proposicoesWeb2?codteor=837159&filename=PL+79/2011>. Acesso em: 2 out. 2014.

¹² PINCER, Pedro. Estatuto do Idoso completa 9 anos e ainda tem desafios. **Jornal do Senado**, Brasília, DF, 2 out. 2012. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/jornal/edicoes/2012/10/02/estatuto-do-idoso-completa-9-anos-e-ainda-tem-desafios>>. Acesso em: 2 out. 2014.

(obrigatoriedade de elevador, acento especial para cadeirantes). Sem esses elementos, o transporte não conseguirá alcançar essa classe de usuários, mesmo sendo gratuito.¹³

Outrossim, em relação específica aos fatores discriminatórios idade e ocupação, muito embora a inclusão social realmente possa ser vislumbrada com a concessão de benefícios tarifários aos idosos e estudantes, principalmente, permitindo aos mesmos um maior usufruto da cidade e, conseqüentemente, de seus bens e serviços, a verdade é que se o fator renda não é o fundamento maior da elaboração da lei, a realidade permite que estudantes e idosos de quaisquer níveis sociais usufruam do benefício.

Nesse sentido, todavia, não se pode olvidar as palavras de Aline Paola Almeida, para a qual a concessão de benefícios a determinadas classes de usuários não ligadas a renda não fere o princípio da isonomia uma vez que os usuários com reais condições financeiras que encetam essas características e, portanto, são beneficiados, não utilizam o transporte público como consequência clara das políticas governamentais de incentivo ao transporte particular às classes socialmente dominantes.¹⁴

Isso significa dizer que mesmo detentores de benefícios tarifários, idosos e estudantes de classes sociais mais altas não utilizam o transporte público, mas sim idosos e estudantes pobres, o que justifica o benefício nos exatos termos dispostos por Bandeira de Mello, ou seja, há correlação entre o fator *discrímen* e a renda, ainda que indireto.

Em discordância desse entendimento, porém, tomando por analogia as palavras de Alexandre Gomide, não só os idosos ou estudantes podem ser pobres. A pobreza é encontrada em todas as classes de usuários. A permissão de benefícios tarifários sem levar em consideração o fator discriminatório da renda sob a alegação de que somente os idosos ou estudantes pobres utilizarão do mesmo é corroborar a desigualdade em relação a todos os demais usuários pobres que não recebem benefício, como desempregados, trabalhadores informais ou quaisquer outros cidadãos que por razão alguma não são contemplados pela legislação. Assim, novamente:

A lei não pode conceder tratamento específico, vantajoso ou desvantajoso, em atenção a traços e circunstâncias peculiarizadoras de uma categoria de indivíduos se não houver adequação racional entre o elemento diferencial e o regime dispensado aos que se inserem na categoria diferenciada.¹⁵

¹³ GUIMARÃES, Geraldo Spagno. **Comentários à lei de mobilidade urbana**. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 59.

¹⁴ ALMEIDA, Aline Paola Correa Braga Câmara de. **As tarifas e as demais formas de remuneração do serviço público**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2009. p. 69.

¹⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 39.

Quanto aos demais usuários beneficiados sob o prisma do fator discriminatório ocupação (professores, policiais civis e militares, agentes municipais, carteiros, oficiais de justiça e agentes municipais) a correlação com o fator renda também não é logicamente vislumbrado, não obstante, também não estão isentas de justificativa.

A principal justificativa para a concessão de benefícios concedidos conforme a ocupação está relacionada à função desempenhada. Ou seja, carteiros, oficiais de justiça, policiais ou professores, por óbvio deslocam-se com maior frequência do que os demais trabalhadores em razão da função que exercem, o que justifica um tratamento diferenciado no preço das tarifas.¹⁶

Todavia, mesmo parecendo lógico o tratamento diferenciado, a iniquidade da política recai, novamente, na adoção do subsídio cruzado como fonte de custeio das tarifas sociais acima mencionadas. Em outras palavras, quanto maior o número de usuários que possuem tais profissões, maior o ônus para os usuários pagantes, o que deslegitima a igualdade pretendida. Se a grande maioria dos usuários pagantes são usuários cativos, novamente a instituição de benefícios tarifários a determinados segmentos profissionais sem o atino à renda, concorre com a desigualdade e a exclusão social no setor.

Na cidade de Franca, estado de São Paulo, por exemplo, segundo reportagem do Jornal Comércio da Franca de maio de 2013, citando estudo realizado pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE) sobre o transporte público na cidade, a empresa concessionária transporta em média 1,8 milhões de passageiros por mês sendo que quase a metade deste público não paga passagem ou tem algum desconto. E mais, 260 mil idosos e 150 mil deficientes usam o ônibus de graça, enquanto 150 mil sindicalizados e servidores públicos recebem descontos que vão de 30% a 40%. Segundo o estudo, essa realidade, na qual 44% da população de Franca não paga a passagem inteira, está atrelada ao excesso de leis aprovadas pelos vereadores concedendo benefícios, encarecendo o custo do transporte e fazendo com que os demais passageiros tenham que pagar a conta.¹⁷

Destaca-se ainda o fato de que essas classes de usuários são também contempladas por mais um benefício, o vale transporte. O vale- transporte é um benefício concedido pelo empregador que, comprometendo no máximo 6% da renda do empregado,

¹⁶ GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Transporte urbano e inclusão social**: elementos para políticas públicas. Brasília, DF, jul. 2013. (Texto para discussão nº 960). Disponível em: <<http://xa.yimg.com/kq/groups/1624466/1763872638/name/transporteurbano.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2013.

¹⁷ ARANTES, Edson. Empresa São José pretende subir passagem para R\$ 3,85. **Comércio da Franca**, Franca, ano 98, n. 21747, maio 2013. p. A4.

garante a condução do mesmo nos deslocamentos realizados em função da atividade desempenhada.¹⁸

Com isso, se não houvesse cumulação de benefícios, não haveria a política do subsídio cruzado, pois, seria o empregador o responsável pela complementação de todos os gastos de deslocamento que excedem o montante, apresentando-se como um verdadeiro subsídio direto para o usuário trabalhador. Todavia, ao receber o benefício tarifário (em média 30% de acordo com as pesquisas do IPEA¹⁹), muito embora o ônus aos demais usuários pagantes seja menor (30%), certo é que ele ainda existe, provocando impactos no preço da tarifa. A cumulação de benefícios, pois, concorre com a problemática da desigualdade.

Nesse contexto, a solução para a problemática levantada pelo subsídio cruzado no caso dos trabalhadores pode estar pautada na extinção dos benefícios tarifários, contando o empregado, somente, com o vale transporte. Assim, tanto o empregado quanto os demais usuários seriam beneficiados. O empregado porque pagaria somente 6% do valor da tarifa, e os demais usuários porque não seriam os responsáveis pelo custeio da tarifa social.

Importante ressaltar, porém, a crítica formalizada ao vale-transporte por Aldaíza Sposati, mencionada no capítulo 2, item 2.4 “Perfil do usuário pagante”, qual seja, de que por ser um benefício restrito aos trabalhadores com carteira assinada, muitos outros obreiros de parques recursos financeiros ficam excluídos do sistema, o que também ofende o princípio da igualdade material. Nesse sentido também Eduardo Alcântara de Vasconcellos afirma que muito embora o vale-transporte (VT) tenha aliviado o custo do transporte para alguns usuários, certo é que ele não aliviou outros em razão da obrigatoriedade da contratação formal, bem como da política do subsídio cruzado, provocando a desigualdade:

Do ponto de vista da política público, o VT atingiu o objetivo de aliviar o custo do transporte diário para os usuários do transporte público que tinham direito de recebê-lo. Ele foi implantado e operado em todo o país, não se conhecendo nenhum caso importante de desrespeito ao direito dos usuários. A única – e grande – limitação do VT é que ele atende apenas aos trabalhadores do mercado formal. Nesse aspecto, o VT foi uma excelente medida, mas que deixou de fora metade dos usuários de transporte público. A situação dos trabalhadores autônomos ou informais nunca se resolveu, e

¹⁸ Nesse sentido, instituído pela Lei nº 7.418, de 16 de dezembro de 1985, e regulamentado pelo Decreto nº 95.247, de 17 de novembro de 1987, o vale-transporte é devido ao empregado quando da utilização de meios de transporte coletivos para deslocamento da sua residência ao trabalho e vice-versa. (BRASIL. Lei nº 7.418 de 16 de dezembro de 1985. Institui o Vale-Transporte e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 dez. 1985. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17418.htm>. Acesso em: 14 jul. 2014).

¹⁹ GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Transporte urbano e inclusão social**: elementos para políticas públicas. Brasília, DF, jul. 2013. (Texto para discussão nº 960). Disponível em: <<http://xa.yimg.com/kq/groups/1624466/1763872638/name/transporteurbano.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2013.

eles acabaram arcando com grande parte dos custos extras embutidos nas tarifas após a criação do VT. Nesse sentido eles foram prejudicados por um aumento na iniquidade, que nunca foi compensado.²⁰

Ainda na seara do fator *discrímen* ocupação, um dos poucos benefícios que não levantam grandes discussões doutrinárias quanto à correlação lógica entre o fator distintivo e o fator baixa-renda concerne ao desconto nas tarifas das empregadas domésticas, haja vista que essa classe de usuários, em média, atinge patamar de renda de no máximo 3 salários mínimos e, portanto, são usuários da classe ‘C’, considerados cativos.²¹

Destaca-se o fato, porém, que o empregado doméstico também é beneficiado com o vale transporte, o que implica na problemática da cumulação de benefícios e do subsídio cruzado, ambos já discutidos.

Desta forma, após a análise dos três fatores discriminatórios mais comuns nas concessões de benefícios tarifários no âmbito nacional (idade, ocupação e condições físicas), é possível afirmar que não existe correlação lógica entre o fator distintivo e o fator baixa-renda e que, muito embora existam justificativas para a concessão desses benefícios, estas também não estão relacionadas à renda, mas sim, em maioria, à inclusão social de classes de usuários mais vulneráveis socialmente, como idosos, deficientes e estudantes, bem como à função que exercem.

Tais justificativas, mesmo que coerentes e passíveis de alcançar seus fins – inclusão social e mobilidade a segmentado grupo de usuários, não alcançam os fins da política pública analisada, ou seja, não promove a universalidade do serviço público tendo em vista que não atinge a igualdade material proclamada na teoria, ao contrário. A adoção do subsídio cruzado como forma de custear o déficit gerado pela instituição de gratuidades e benefícios é fator que concorre lado a lado com ineficiência da tarifa social, tendo em vista que, além de não promover a igualdade, ainda acentua as diferenças com o repasse do custeio ao usuário (carente) pagante.

Para ilustrar em termos reais o impacto que as gratuidades e benefícios tarifários geram no valor das tarifas pagas pelos usuários que não contemplam nenhum benefício, pesquisa realizada pelo IPEA em 2011 demonstra que aproximadamente 21% do valor da

²⁰ VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara de. **Políticas públicas de transporte no Brasil**: a construção da mobilidade excludente. São Paulo: Manole, 2014. p. 259.

²¹ GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Transporte urbano e inclusão social**: elementos para políticas públicas. Brasília, DF, jul. 2013. (Texto para discussão nº 960). Disponível em: <<http://xa.yimg.com/kq/groups/1624466/1763872638/name/transporteurbano.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2013.

mesma corresponde ao déficit gerado pela tarifa social²². Combinado a este estudo, a NTU também apresenta pesquisa semelhante, concluindo que esse custo gira em torno de R\$ 4 bilhões por ano, valor este repassado, quase que integralmente, aos usuários do sistema.²³

3.1.3 A consonância da discriminação erigida com os interesses do sistema jurídico

Em relação ao último requisito descrito por Bandeira de Mello como característico da igualdade material: a consonância da discriminação proclamada com os interesses do sistema jurídico, importante salientar que o vínculo concretamente demonstrável entre fator discriminatório e a distinção em função dele deve ainda conter correlação com os interesses jurídicos constitucionalmente protegidos, isto é, a discriminação deve resultar “[...] em diferenciação de tratamento jurídico fundada em razão valiosa – ao lume do texto constitucional – para o bem público.”²⁴

Isso significa dizer que não é qualquer diferença, ainda que logicamente explicável, que permite a discriminação legal. A discriminação legal deve conter, além da lógica, uma pertinência constitucional.

Nesse sentido, como delineado no tópico anterior, a análise dos fatores discriminatórios idade, ocupação e condições físicas com o fator baixa-renda não foi possível de ser demonstrado de forma lógica e direta, muito embora existam inúmeras justificativas para a concessão dos benefícios tarifários. Desta forma, não havendo esse vínculo concretamente demonstrável, a análise do mesmo com os interesses protegidos constitucionalmente é prejudicada.

Importante destacar, porém, que havendo o requisito da correlação lógica no que concerne aos benefícios tarifários, o interesse constitucionalmente protegido se destaca nos objetivos da República: promoção de uma sociedade justa e igualitária.

Somente poderá se falar em igualdade material, então, se presente todos os requisitos pontuados por Bandeira de Mello. A ausência de apenas um deles torna impossível a realização prática da isonomia entre os beneficiados por uma norma de conteúdo

²² MORAIS, Maria da Piedade; COSTA, Marco Aurélio. **Infraestrutura social e urbana no Brasil**: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas. Brasília, DF, maio 2011. (Comunicado nº 94). Disponível em: <www.ipea.gov.br/portal/stories/PDFs/comunicado/110525_comunicadoipea64.pdf> Acesso em: 9 mar. 2014.

²³ ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES URBANOS. **Relatório final**. Novas tendências em política tarifária. Brasília, DF, jun. 2005. Disponível em: <<http://brasil.indymedia.org/media/2006/12/369544.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2014.

²⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 41.

discriminatório e os não beneficiados, como ocorre na grande maioria das leis municipais brasileiras que utilizam o fator idade, ocupação e condições físicas para a concessão de gratuidades ou reduções tarifárias.

Assim, por haver a ausência da correlação lógica e abstrata entre os fatores discriminatórios mais utilizados na tarifa social com os fins da política pública proclamada, é possível afirmar que o atual modelo de concessão de benefícios tarifários no Brasil não promove a igualdade material entre os usuários do transporte público. Enquanto o fator baixa-renda não for utilizado como base primordial para a concessão de benefícios, não se alcançará a igualdade pretendida.

Novamente importante ressaltar que os fatores discriminatórios utilizados não são concedidos de forma arbitrária e injustificável. Como analisado, existem inúmeras justificativas para a concessão dos benefícios, principalmente a mobilidade urbana e inclusão social das classes de usuários mais fragilizadas/marginalizadas socialmente, como idosos e deficientes, bem como a função exercida no caso dos carteiros, policiais e oficiais de justiça.

Todavia, o que não se vislumbra é a exata correção lógica entre fator discriminatório e renda, como proclama o conceito da tarifa social estudado no primeiro capítulo. Desta forma, por esse prisma, não é possível identificar o princípio da igualdade e, portanto, também não é possível falar em justiça.

A justiça, como lembra Norberto Bobbio, está relacionada a dois fatores clássicos já expostos por Aristóteles²⁵: legalidade e igualdade. Assim, para que se possa falar em justiça é necessário que cada indivíduo tenha o seu lugar atribuído segundo o que lhe cabe, para tanto, porém, isso deve ser assegurado por normas legalmente editadas.

Assim, a instauração de uma certa igualdade entre as partes e o respeito à legalidade são as duas condições para a instituição e a conservação da ordem ou harmonia do todo. Tais condições são ambas necessárias para realizar a justiça, mas somente em conjunto é que são também suficientes.²⁶

Em igual monta também pontua Kelsen que a justiça é valor constituído por uma norma jurídica que serve como esquema de interpretação de conduta: é justa a conduta que corresponde a essa norma, e será injusta a que a contrariar.²⁷ Desta forma, por não haver

²⁵ Para Aristóteles, justiça é a disposição da alma que leva os indivíduos a fazer o que é justo, agir justamente e desejar o que é justo. Neste aspecto ela se apresenta como uma virtude moral que diz respeito à observância da lei e ao respeito àquilo que é legítimo e válido para o bem de toda comunidade. (BITTAR, Carlos Eduardo Bianca. **A justiça em Aristóteles**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005. p. 58).

²⁶ BOBBIO, Norberto. **Igualdade e liberdade**. Rio de Janeiro: Ediouro, 1997. p. 14.

²⁷ KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2006. p. 179.

correlação entre os fatores discriminatórios e, portanto, pela inexistência de igualdade, não é possível também visualizar a justiça social na prática da política pública.

3.2 O transporte como política e direito social: a proposta de emenda constitucional nº 90/2011 e suas implicações

Não desatento aos problemas levantados pelo atual modelo da tarifa social, discutidos ao longo deste trabalho, o legislador brasileiro tenta constantemente resolvê-los. Assim, como pilar dessa preocupação, desponta a discussão acerca da Proposta de Emenda Constitucional nº 90 de 2011 que objetiva elevar o transporte público como um direito social constitucionalmente protegido, garantindo, para tanto, políticas públicas eficientes para a universalização do serviço público.

Nesse contexto, a Constituição Federal de 1988 estipulou um extenso rol de direitos fundamentais de segunda geração, ou direitos sociais, especialmente em seu artigo 6º: educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade etc

Não obstante, o transporte, muito embora capaz de garantir a todos os cidadãos o acesso físico aos bens e serviços dispostos na sociedade e, conseqüentemente, diminuindo as desigualdades, não foi disposto no texto da Constituição Federal como um direito social. Bem verdade, porém, que passou a ser visto como tal, haja vista seu grande potencial inclusivo, ou seja, o transporte, por sua importância na estruturação e transformação do contexto social é visto na atualidade como peça chave na equação da inclusão e mobilidade urbana e, conseqüentemente, do direito à igualdade.

Desta forma, a Proposta de Emenda à Constituição nº 90, de 2011 (PEC 90/2011²⁸) cuja primeira signatária é a Deputada Luiza Erundina, e que está atualmente sob a análise do Senado Federal, surgiu com o pretexto de alterar a redação do artigo 6º da Constituição Federal, para introduzir o transporte como direito social. Nesse sentido, a nova redação do artigo 6º assim seria:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

²⁸ ERUNDINA, Luiza. Proposta de emenda à constituição nº 90, de 29 de setembro de 2011. Dá nova redação ao art. 6º da Constituição Federal, para introduzir o transporte como direito social. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 30 set. 2011. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=522343>> . Acesso em: 17 jun. 2014.

Argumentam os signatários, em sua justificação, que o transporte destaca-se na sociedade moderna pela relação com a mobilidade das pessoas e, conseqüentemente, pela qualidade de vida da população. A proposta ainda ressalta que:

[...] o transporte, serviço notadamente público, cumpre função social vital, uma vez que o maior ou menor acesso aos meios de transporte pode tornar-se determinante à própria emancipação social e o bem-estar daqueles segmentos que não possuem meios próprios de locomoção. Portanto, evidente a importância do transporte para o dinamismo da sociedade, o que justifica sua aposição na relação dos direitos sociais expressos pelo artigo 6º da Constituição.

Mas a simples elevação do transporte como direito social em resposta aos proclames da sociedade quanto a um serviço eficiente, com tarifas módicas e de acesso universal, não é capaz de concretamente efetivá-los. Nos moldes da teoria da Constitucionalização Simbólica desenvolvida por Marcelo Neves²⁹, a proclamação de um direito como constitucional visando a calmaria dos anseios da população sem um aparato normativo jurídico concreto, não enceta a concretização dos mesmos tendo em vista a prevalência do discurso político-ideológico, fazendo dos mesmos um direito meramente simbólico. Nas palavras do próprio autor: “Nesse sentido, a marca distintiva da legislação simbólica consistiria na produção de textos cuja referência manifesta à realidade é normativo-jurídica, mas que serve, primária e hipertroficamente, a finalidades políticas de caráter não especificamente normativo-jurídico.”³⁰

Nesse sentido, segundo o autor, a constitucionalização simbólica serviria a três propósitos principais: a confirmação de valores sociais; a demonstração da capacidade de ação do Estado no que concerne à resolução de problemas sociais e, por fim, como forma de adiamento de solução dos conflitos.³¹ No âmbito do transporte público, isso significa que elevá-lo a direito social pura e simplesmente, somente resultaria na confirmação do mesmo como um direito, na capacidade do Estado em supostamente resolver o problema (discurso ideológico-político), porém, sem concretamente fazê-lo, adiando a resolução.

É, pois, em razão disso, visando a não simbologia do transporte nos termos descritos pelo autor, que o entendimento do transporte como direito social pressupõe a definição de políticas públicas concretas que objetivam assegurá-lo de forma universal, ou seja, o entendimento do transporte como direito social implica a criação e instituição de

²⁹ NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

³⁰ Ibid., p. 67.

³¹ Ibid., p. 123.

mecanismos que garantam não apenas a existência eficiente do serviço, mas o acesso irrestrito a todos os usuários através de políticas sociais de gratuidades ou barateamento de tarifas, como ocorre, por exemplo, com os serviços de saúde, educação e lazer que são em alguma medida subsidiados ou desonerados para que a universalização torne-se economicamente viável.

Assim, é com esse caráter que inúmeros são os projetos de lei que objetivam dar um novo aspecto à tarifa social, seja instituindo novos benefícios tarifários com base na renda familiar dos usuários, seja instituindo um novo modelo de financiamento do transporte público, livrando-se do subsídio cruzado e também da arrecadação com base na receita tarifária.

Nesse contexto, após uma análise teórica combinada com dados empíricos são três os principais Projetos de Lei em tramite no Congresso Nacional que visam garantir a eficácia da PEC nº 90 de 2011, quais sejam, o projeto de tarifação zero do Movimento Tarifa Zero e os projetos sobre o vale transporte social (nº 2956/2011³²) e o passe livre estudantil (nº 248/2013³³) que preveem o financiamento das gratuidades com orçamento da União e recursos dos royalties do petróleo, respectivamente.

3.2.1 A gratuidade como política social e o Movimento Passe Livre

Como analisado no capítulo 2, renda e mobilidade são fatores diretamente relacionados e determinam a maior ou menor utilização do transporte público pela população mais carente, acentuando as desigualdades e a exclusão social. É nesse contexto que, ao lado da PEC nº 90/2011, surge a proposta de políticas públicas de gratuidade no transporte urbano brasileiro, visando a plena mobilidade dos cidadãos e usufruto dos bens e serviços da cidade e, entre os projetos mais importantes, destaca-se o projeto de tarifação zero do Movimento Tarifa Zero.

O Movimento Tarifa Zero, também chamado de Passe-Livre, é um movimento social autônomo e independente nascido oficialmente em 2005 em uma plenária no Fórum

³² MARINHO, José da Cruz. Projeto de Lei nº 2956 de 2011. Dispõe sobre reserva de vagas para egressos de escolas de ensino médio da região geográfica em que estiver situada a instituição federal de educação superior que aderir a sistema nacional unificado de seleção de candidatos a seus cursos de graduação. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 15 dez. 2011. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=891467&filename=PL+1644/2011>. Acesso em: 10 jul. 2014.

³³ CALHEIROS, Renan. Projeto de Lei nº 248 de 2013. Institui o Programa "Passe Livre Estudantil", de âmbito nacional. **Diário do Senado Federal**, Brasília, DF, 26 jun. 2013. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=113336>. Acesso em: 10 jul. 2014.

Social Mundial na cidade de Porto Alegre. Diz-se ‘oficialmente’ pois a proposta do transporte gratuito já havia sido objeto de discussão no país, como observamos, por exemplo, na chamada Revolta do Buzú em Salvador, que paralisou a cidade contra o aumento das passagens de ônibus em 2003, exigindo do governo local a gratuidade das tarifas para todos os usuários, bem como em 2004, com a Campanha Passe Livre em Florianópolis, que com os mesmos objetivos da Revolta do Buzú, chamou mobilizações contra o aumento da tarifa de ônibus, desencadeando o que ficou conhecido como Revolta da Catraca.³⁴

O movimento, como o nome propõe, objetiva a instituição do transporte gratuito para toda a população, pois, como defende os adeptos, com a adoção de benefícios tarifários apenas a determinadas classes de usuários, as pessoas que não tem dinheiro para pagar a tarifa não poderão chegar aos seus destinos e exercer os seus direitos, de forma que o transporte, como vetor do desenvolvimento social, deve ser gratuito a todos os cidadãos indistintamente, em perfeita harmonia com o princípio da igualdade.³⁵

Sendo assim, referido movimento propõe que para a consecução do transporte gratuito é necessária a criação de um órgão específico para captação dos recursos destinados ao seu financiamento (o ‘Fundo de Transportes’), sendo que sua receita terá origem na arrecadação progressiva de impostos municipais³⁶, ou seja: aqueles que podem pagar mais pela utilização do serviço, pagarão mais; aqueles que podem pagar menos, pagarão quantia inferior e, aqueles que não podem pagar pelo serviço, não pagarão.

Essa arrecadação progressiva tem por base, principalmente, o aumento do Imposto Territorial e Predial Urbano (IPTU) de bancos, grandes empreendimentos, mansões, hotéis, resorts, shoppings etc., de forma que os setores mais ricos da sociedade contribuam mais do que os demais. Esse mecanismo, de acordo com o movimento, ainda contribuirá para a adequada distribuição de renda e garantia da existência de um sistema de transportes verdadeiramente público, gratuito e de qualidade, acessível a toda a população, sem exclusão social.³⁷

Em outras palavras, basicamente o que se propõe é que o usuário deixe de pagar o transporte coletivo diretamente através da tarifa passando a pagá-lo indiretamente através dos impostos, de forma progressiva ao nível da renda familiar. Nessa perspectiva, assim como

³⁴ MOVIMENTO PASSE LIVRE. Disponível em: < <http://tarifazero.org/mpl/> > Acesso em: 30 jun. 2014.

³⁵ Ibid.

³⁶ Impostos municipais: Imposto Territorial e Predial Urbano (IPTU), Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) e Imposto sobre Transmissão de Bem Imóvel (ITBI).

³⁷ DIEHL, Diego Augusto; ROSA, Greicy; MAZURA, Victor Alexandre. **Direito à cidade:** mobilidade urbana e tarifa zero. Disponível em: <<http://tarifazero.org/2013/02/direito-a-cidade-mobilidade-urbana/>>. Acesso em: 20 jun. 2014.

ocorre com a saúde e educação pública, se distribui esse ônus por toda a sociedade e não somente ao usuário efetivo do transporte público com um critério de justiça fiscal: quem tem mais (pessoas e empresas) paga mais dos que não encetam a mesma qualidade. O dinheiro recolhido, então, iria para um Fundo de Transportes, responsável por todo financiamento do sistema.

Como benefícios diretos, a proposta da tarifa zero promete um aumento significativo de usuários na utilização do transporte, principalmente usuários carentes, tendo em vista o alcance da igualdade material. Porém, não só os usuários carentes serão contemplados. Com a gratuidade do serviço, espera-se que também os cidadãos que antes não utilizavam o transporte, ou utilizavam pouco, passem a usufruir do serviço, aumentando o número de utentes em todas as classes sociais. Como benefícios indiretos o movimento destaca o fato de que os recursos familiares possam ser destinados a outras necessidades básicas como alimentação, habitação, vestuário, saúde e lazer, melhorando a qualidade de vida da população brasileira, bem como o aumento do número de empregos em razão da necessidade de mão de obra no setor do transporte sem mencionar ainda a diminuição do tráfego, da poluição, do número de acidentes e dos atropelamentos.³⁸

Outrossim, o Movimento Tarifa Zero ainda pontua que com a implementação do projeto será possível aos usuários buscar locais de moradia ou de trabalho levando em conta somente a distância e o tempo necessário para percorrê-las, aumentando a liberdade das pessoas na escolha de seu quadro de vida, com mais alternativas, deixando-se por exemplo de ser obrigado a morar em bairros muito afastados (e consequentemente mais baratos) para residir próximo ao local de trabalho. Sob essa perspectiva, portanto, o fenômeno dos ‘desabrigados com teto’ seria uma realidade a ser paulatinamente combatida.³⁹

Nos moldes acima dispostos (subsídios diretos ao financiamento do transporte tendo em vista aumento da carga tributária) a tarifa zero já é encontrada em algumas cidades brasileiras. Na cidade de Muzambinho em Minas Gerais, por exemplo, desde outubro de 2011 o transporte público é gratuito a todos os cidadãos. Mas não só. A tarifa zero ainda está presente na cidade de Diamantina também em Minas Gerais, Agudos/SP que já há 13 anos colocou em prática o projeto e, como exemplo mais recente, temos a cidade de Silva Jardim no Rio de Janeiro, que implementou a proposta em fevereiro de 2014.

³⁸ MOVIMENTO PASSE LIVRE. Disponível em: < <http://tarifazero.org/mpl/> > Acesso em: 30 jun. 2014.

³⁹ DIEHL, Diego Augusto; ROSA, Greicy; MAZURA, Victor Alexandre. **Direito à cidade:** mobilidade urbana e tarifa zero. Disponível em: <<http://tarifazero.org/2013/02/direito-a-cidade-mobilidade-urbana/>>. Acesso em: 20 jun. 2014.

Através do suposto sucesso da gratuidade nessas cidades, o movimento, bem como seus adeptos, afirmam ser possível a implementação dessa política a nível nacional.

A proposta da tarifação zero baseada no aumento progressivo dos impostos, porém, apresenta críticas concretas. Em primeiro lugar, em um país com alta carga tributária como o Brasil, o aumento dos impostos, mesmo direcionados a grandes indústrias, shoppings, hotéis, etc, deve ser minuciosamente planejado. Ademais, se não houver um controle por parte do Poder Público sobre o Fundo de Reservas, este poderá não repassar às empresas o valor necessário à efetivação de um serviço eficiente nos termos da Lei 8987/1995, ou seja, com características de atualidade, cortesia, segurança e generalidade atuando como mais um órgão burocrático e subversivo.⁴⁰

Ademais, as cidades brasileiras que contemplam essa política são todas cidades menores de 40 mil habitantes⁴¹ e, portanto, a demanda pelo transporte público, o número de ônibus/linhas necessários para a prestação do serviço e, conseqüentemente, o aumento da carga tributária é muito menor do que o necessário para a implementação da política nas grandes cidades brasileiras, objeto deste trabalho.

Importante ainda mencionar que a ideia do movimento tarifa zero surgiu com a experiência do modelo internacional, principalmente do modelo europeu de cobrança dos custos do transporte. Como já estudado no capítulo 2, a operação do sistema de transporte na Europa é, em regra, custeada por subsídios diretos do Poder Público (receita advinda da arrecadação tributária em geral), porém, ressalta-se que há poucos casos europeus cuja tarifa é realmente zero. A contraprestação tarifária existe, porém, em razão do incentivo dos governos na utilização e fomento do transporte público em detrimento do particular, as tarifas cobradas são consideradas módicas ao bolso dos usuários, diferente do que ocorre na realidade brasileira onde há incentivo do transporte particular e baixos subsídios ao transporte público.

⁴⁰ SPAGNO, Geraldo Guimarães. **Comentários à lei de mobilidade urbana**. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 49.

⁴¹ **Muzambinho/MG** – população de aproximadamente 21 mil habitantes (censo de 2010). PREFEITURA MUNICIPAL DE MUZAMBINHO. **Dados do município**. Disponível em: <<http://www.muzambinho.mg.gov.br/a-cidade.php#estatisticas>>. Acesso em: 3 out. 2014.
Diamantina/MG – população aproximada de 46 mil habitantes (censo 2009). INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Canais:** cidades: Minas Gerais: Diamantina: dados gerais do município. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/painel/painel.php?codmun=312160>>. Acesso em: 3 out. 2014.
Agudos/SP – população aproximada de 37 mil habitantes (censo 2013). PREFEITURA MUNICIPAL DE AGUDOS. **Dados do Município**. Disponível em: <<http://www.agudos.sp.gov.br/>>. Acesso em: 3 out. 2014.
Silva Jardim/RJ – população de aproximadamente 22 mil habitantes (censo 2010). INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Canais:** cidades: Rio de Janeiro: Silva Jardim: dados gerais do município. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/painel/painel.php?lang=&codmun=330560&search=rio-de-janeiro%7Csilva-jardim%7Cinfograficos:-dados-gerais-do-municipio>>. Acesso em: 3 out. 2014.

O modelo mais comentado para a inspiração do movimento tarifa zero é a cidade Bélgica de Hasselt que em 1997 implementou a política das gratuidades para todos os usuários do transporte e se tornou um ícone de sucesso. Nesse sentido a *European Local Transport Information Service* (ELTIS), órgão que permite a troca de informações, conhecimentos e experiências sobre mobilidade urbana sustentável na Europa, dispôs que tanto o número de viajantes quanto o número de rotas e de ônibus aumentou com a introdução da medida. Até junho de 1997, havia cerca de 1.000 passageiros de ônibus em Hasselt por dia. Dez anos mais tarde, houve uma média de 12.600.⁴²

Nesse sentido, o estudo também demonstra que usuários do transporte particular e ciclistas também começaram a utilizar o ônibus gratuito, de forma que isso fez com que o custo da medida quadriplicasse em dez anos. Estima-se que custo do transporte público gratuito em Hasselt para a empresa de transporte público De Lijn subiu de € 967.000 em 1997 para 3.453.000 € em 2007. Em virtude desse aumento nos custos do transporte, depois de 16 anos, a Câmara Municipal decidiu que os subsídios deveriam ser drasticamente reduzidos, senão, tais subsídios iriam comprometer significativamente outros setores da sociedade, como saúde, educação e segurança, principalmente. Os únicos que continuaram com o benefício da gratuidade, foram os menores de 19 anos, sendo que os demais hoje pagam 0,60 € como contraprestação pela utilização do serviço, valor considerado módico para a população de Hasselt. Isso significa dizer que transporte público de qualidade não necessariamente precisa ser gratuito, bastando uma política coerente de incentivo do transporte público cumulada com subsídios diretos do Poder Público às concessionárias, o que ocorre na Europa, mas não no modelo brasileiro.⁴³

Outro exemplo europeu de transporte gratuito, inspiração para o movimento tarifa zero, é a cidade Tallinn, capital da Estônia, que em 2013 se tornou a maior cidade do mundo a oferecer transporte público gratuito para os seus residentes.⁴⁴ Para tanto, a cidade conta com subsídios diretos do Poder Público em razão do aumento do imposto de renda dos moradores, aliado a uma forte política de incentivo do transporte público em detrimento do particular. Nas palavras de Edgar Savisaar, prefeito de Tallinn:

⁴² EUROPEAN LOCAL TRANSPORT INFORMATION SERVICE. **Hasselt cancels free public transport after 16 years**. 2013. Disponível em: <http://www.eltis.org/index.php?ID1=5&id=60&news_id=4183>. Acesso em: 1 out. 2014.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Oficialmente, Tallin tem uma população média de 400 mil habitantes, sendo a maioria estonianos, cerca de um terço russos, seguido por bielorrussos, ucranianos e finlandeses. (TALLINN: the capital city of Estonia. Disponível em: <<http://www.visitestonia.com/en/holiday-destinations/city-guides/tallinn-the-capital>>. Acesso em: 18 nov. 2014).

*The Tallinn free public transport initiative strongly supports the concept of sustainable mobility. The objective is to encourage people to use public transport and not private vehicles for the short distances in the city. Reducing the use of cars will lead to reduced air and noise pollution for the citizens of Tallinn and bring long-term environmental benefits.*⁴⁵

Nesse contexto, interessante mencionar que somente Hasselt apresenta uma experiência de modelo de transporte gratuito a longo prazo. Todos os outros exemplos são recentes, de forma que somente o tempo dirá se o Poder Público terá condições de custear integralmente esse sistema, não obstante, como bem demonstra o exemplo solitário da cidade belga, não é necessário ser gratuito para ser eficiente, bastando uma política coerente de subsídios diretos cumulada com o incentivo ao transporte público.

Mas a realidade estrangeira, como já pontuada, não é verificada no Brasil. Além da política brasileira ser voltada substancialmente ao uso do transporte particular como estudado no capítulo 2, a proposta do aumento dos impostos municipais, ainda que de forma progressiva, não é acompanhada de um estudo econômico concreto a fim de saber de quanto exatamente seria esse aumento, bem como de um estudo social a fim de saber se os cidadãos, conscientes de tantos problemas existentes em nosso país quanto à saúde, educação e segurança, por exemplo, estão dispostos a vincular essa possível arrecadação extra no transporte em detrimento desses demais setores, ressaltando ainda o fato que os exemplos da implementação dessa política, no Brasil, são vislumbrados em cidades muito pequenas, onde a demanda pelo transporte e os custos do sistema são irrefutavelmente menores do que nas grandes cidades brasileiras, onde os problemas do transporte público são claramente mais evidentes.⁴⁶

Outrossim, importante mencionar o estudo de Kees van Goeverden e Paul Peeters da *Delft University of Technology* da Holanda, que discute a real efetividade da tarifa zero custeada integralmente por subsídios governamentais, pois, se de um lado as políticas de incentivo ao transporte aumentam o número de usuários do sistema (universalidade), melhoram a condição do ar e do meio ambiente em geral, é certo que os custos para manter a eficiência do serviço aumentam gradativamente, limitando investimentos em outras áreas. Desta forma, o estudo conclui o já apontado neste trabalho: a gratuidade não é a resolução do

⁴⁵ Tradução nossa: A iniciativa transporte público gratuito em Tallinn está fortemente apoiada no conceito de mobilidade sustentável. O objetivo é incentivar as pessoas a usar o transporte público e não veículos privados dentro da cidade. Reduzir o uso de carros vai reduzir a poluição do ar e a poluição sonora para os cidadãos de Tallinn, além de trazer benefícios ambientais a longo prazo. (COVENANT OF MAYORS. **Is free public transport sustainable?** New Covenant of Mayors video in Tallinn. 3 maio 2013. Disponível em: <http://www.eumayors.eu/news_en.html?id_news=460>. Acesso em: 3 out. 2014).

⁴⁶ CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de. et al. **Tarifação e financiamento do transporte público urbano**. Brasília, jul. 2013. (Nota técnica nº 2). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/130714_notatecnicadirur02.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2014.

problema da mobilidade e universalidade do serviço, mas sim uma política de subsídio direto conjuntamente com a arrecadação tarifária, ou seja, sociedade, ente público e ente privado concorrendo juntos para a eficiência do serviço e manutenção de ambos os interesses.⁴⁷

3.2.2 Os Projetos de Lei nº 2965 de 2011 e 248 de 2013: o vale transporte social e o passe livre estudantil

Além do movimento tarifa zero, os Projetos de Lei nº 2965/2011⁴⁸ e 248/2013⁴⁹, ganharam destaque após as manifestações de 2013 com as propostas de isenção no preço da tarifa às famílias de baixa renda e aos estudantes, respectivamente.

Para tanto, o Projeto de Lei que institui o vale transporte social (Projeto de Lei nº 2965/2011), determina que as famílias com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa devidamente inscritas no Cadastro Único - instrumento de coleta de dados e informações com o objetivo de identificar todas as famílias de baixa renda existentes no país – terão direito à gratuidade na utilização do transporte público mediante financiamento determinado.

Outrossim, o projeto que institui o passe livre estudantil (Projeto de Lei nº 248/2013) visa assegurar a todos os estudantes regularmente matriculados e com frequência comprovada, em instituição pública ou privada, a gratuidade no sistema de transporte público através de financiamento também determinado

A inovação proposta por esses projetos, como já mencionado, está justamente no fato de que tais gratuidades serão financiadas por receita determinada. No caso do vale transporte social, com recursos do Orçamento Geral da União e no caso do passe livre estudantil com recursos dos royalties do petróleo dos contratos celebrados a partir de dezembro de 2012. Não obstante, ainda no caso do vale transporte social, os beneficiários com isenção tarifária serão usuários de baixa-renda (e não classes determinadas de usuários, como estudantes, idosos, etc) permitindo a igualdade material entre os utentes.

⁴⁷ DOEVERDEN, Kees Van; PEETERS, Paul. Financially independent public transport; its impacts on the public transport system in the Netherlands. **European Journal of Transport and Infrastructure Research**, Delf, v. 5, n. 2, p. 97-144, 2005. Disponível em: <http://www.ejtir.tudelft.nl/issues/2005_02/pdf/2005_02_02.pdf>. Acesso em: 3 out. 2014.

⁴⁸ CARVALHO, Rogério. Projetos de Lei nº 2965, 14 de dezembro de 2011. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 15 dez. 2011. p. 67368. col. 1. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=531811>>. Acesso em: 2014.

⁴⁹ SENADO. Projeto de Lei nº 248, de 25 de junho de 2013. Institui o Programa "Passe Livre Estudantil", de âmbito nacional. **Diário do Senado Federal**, Brasília, DF, 26 jun. 2013. p. 36734-39737. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=113336>. Acesso em: 2014

Não há como duvidar que a instituição de isenção tarifária a usuários de baixa-renda e aos estudantes em geral através do subsídio direto da União às concessionárias extinguiria a prática do subsídio cruzado e, conseqüentemente, pobres custeando pobres na utilização do transporte público, todavia, a crítica que se faz aos Projetos é que a possível aprovação destas Leis não desafogará os usuários já onerados pelas inúmeras gratuidades existentes.

Os referidos Projetos não extinguem as gratuidades já dispostas no ordenamento jurídico – e nem poderiam tendo em vista a competência e a discussão acerca do direito adquirido – e muito menos estabelecem novas formas de financiamento do transporte público, mas sim, apenas aumentam o rol das gratuidades, sem desonerar os demais usuários pagantes.

Efeito nefasto desses projetos ainda reside no fato de que o preço da tarifa se tornaria ainda maior caso parcela considerável dos usuários pagantes sejam contemplados, ou seja, caso haja diminuição dos usuários pagantes em virtude da aprovação destes projetos, parcela ainda menor dos utentes serão responsáveis pelo financiamento do transporte público brasileiro, aumentando as desigualdades e quiçá gerando um colapso de perda de demanda.

Ademais, conforme aponta o IPEA, tais projetos não são baseados em estudos concretos e, conseqüentemente, não estabelecem o valor dos subsídios e os possíveis impactos das suas aprovações como leis, portanto, para uma maior aderência às reais demandas das famílias dever-se-ia caracterizar melhor nesses projetos as necessidades de deslocamento, além da identificação dos beneficiários a partir do cruzamento entre grupos inscritos no Cadastro Único e que já possam ser beneficiados por outras políticas sociais, como o vale transporte, idosos, portadores de necessidades especiais, etc

3.3 A realidade análoga com a teoria da captura e a responsabilidade do Estado perante a prestação dos serviços públicos

Como disposto no capítulo 1, a partir da década de 80 do século passado, o Estado do Bem Estar Social passa por um processo que Alexandre Aragão denomina de “erosão estatal”⁵⁰, ou seja, diante da globalização dos mercados, revolução tecnológica, combinada com a necessidade de diminuição do déficit fiscal provocado por uma política intervencionista, difícil foi manter determinadas atividades prestadas diretamente pelo ente

⁵⁰ ARAGÃO, Alexandre dos Santos de. **Direito dos serviços públicos**. São Paulo: Forense, 2013. p. 45.

público, o que abriu caminho para uma política de privatizações, permissões, concessões e privatizações de serviços⁵¹ sob a ótica do Estado Regulador.

O Estado Regulador, pois, passa a cumprir o papel de regulador das atividades privatizadas/concessionadas, deixando de intervir diretamente na economia, como produtor de bens e serviços para acompanhar, controlar e fiscalizar essa prestação. Para tanto, porém, foram criadas agências com o objetivo de regular os setores desestatizados. Cita-se a ANEEL no setor de energia elétrica, a ANATEL nas telecomunicações, a ANP no setor petrolífero e a ANTT no transporte.⁵²

Nesse sentido é sabido que as agências reguladoras são autarquias especiais, independentes, com especialização técnica e poder normativo, destinadas a aplicar as políticas setoriais em prol do interesse público, com o objetivo maior de viabilizar a ampliação do controle e a universalização do acesso aos serviços públicos, bem como tornar a prestação desses serviços mais eficientes para toda a população.

Todavia, tendo em vista essa independência, uma das questões mais graves suscitadas a propósito das agências reguladoras consiste na concretização da hipótese da mesma passar a servir de instrumento para proteção e benefício de interesses setoriais pelos quais a regulação se destina. Nesta senda, a doutrina cunhou o denominado “fenômeno da captura das agências reguladoras”.

O fenômeno da captura das agências reguladoras ou também simplesmente teoria da captura ocorre quando há distorção do interesse público em prol dos interesses privados, afastando a imparcialidade das agências. A agência passa a servir, pois, de instrumento para a consecução de interesses da minoria, se afastando dos preceitos constitucionais e dos princípios relativos à defesa do consumidor, para atender interesses de agentes e grupos econômicos.

Essa distorção ocorre, em regra, pela pressão do poder econômico das empresas reguladas e de grupos de interesses. Como pontua Marçal Justen Filho o fenômeno ocorre

⁵¹ Em um conceito mais amplo, nas décadas de 80 e 90 principalmente, houve o processo de desestatização, ou seja, a retirada do Estado de alguns setores, deixando a cargo da iniciativa privada a exploração de algumas atividades. Nesse sentido a desestatização pode se dar de quatro formas distintas: concessões, permissões, privatizações e terceirizações. Todas elas passam por uma quinta forma, mais abrangente, denominada de desregulamentação.

⁵² Nesse viés importante lembrar que a agência será federal, estadual ou municipal, a depender da competência do serviço público ou da atividade desenvolvida. Vide item 1.3 (Tarifa social: instrumento de política tarifária) do capítulo 1. Assim, por exemplo, a ANEEL é uma agência reguladora em nível federal haja vista a competência da União para explorar diretamente ou sob concessão/permissão o serviço de energia elétrica nos termos do artigo 21 inciso XI alínea ‘b’ da Constituição Federal. O transporte interestadual, por sua vez, é regulado por uma agência federal, a ANTT (art. 21, XII, ‘e’ CF), o transporte intermunicipal por agências estaduais, como a ARTESP no estado de São Paulo; (art. 25 CF) e o transporte municipal seria, em regra, regulado por agências municipais (art. 30, V CF) muito embora no Brasil não haja exemplo de agências reguladoras de transporte de âmbito municipal, sendo mais comum o controle por órgão específico do poder público para esse fim, sem necessariamente ser uma agência reguladora.

“[...] quando a agência perde sua condição de autoridade comprometida com a realização do interesse coletivo e passa a reproduzir atos destinados a legitimar a consecução de interesses privados dos segmentos regulados.”⁵³

Conforme expõe ainda Marçal Justen Filho, a teoria da captura está diretamente relacionada ao pensamento do teórico político alemão Eduard Bernstein para o qual a vida útil das agências reguladoras passa por um ciclo natural de existência, qual seja: nos primeiros anos, a atividade da agência reguladora caracteriza-se pelo cumprimento dos objetivos que visam o interesse público. Em um segundo momento, chamado de fase de maturidade do órgão regulador, a agência começa a perder o controle sobre os entes regulados. E, por fim, em um terceiro momento de vida, a agência reguladora passa a depender de informações fornecidas por esses entes, os quais ganham força significativa no desenvolvimento de políticas estabelecidas pelas agências.⁵⁴

Outro fator que contribui para o fenômeno da captura disposto por Fernanda Pirotta é o fato de que “[...] os interesses da comunidade são dispersos, difusos; já os entes controlados organizam-se e atuam de modo sistemático para influenciar as decisões da agência.”⁵⁵ Nesse sentido, após certo tempo, a memória da atividade regulatória é transferida da agência reguladora para os setores regulados⁵⁶, de forma que na terceira fase de sua vida, a fase da dependência disposta por Bernstein, as agências dependem diretamente dos mesmos, configurando-se o fenômeno da captura por completo. Ou nas palavras da própria autora:

Quando se tem um sistema de competências difusas torna-se mais difícil que todas as autoridades envolvidas se associem para a produção das decisões. A disseminação de poderes e competências dificulta a existência de núcleos de poder aptos, por si sós, a produzir decisões favoráveis aos interesses de determinados grupos. Porém, quando se concentram poderes nas agências, abre-se a oportunidade para a obtenção de posições de domínio estáveis sobre a regulação setorial. Já com as competências concentradas em um órgão específico, torna-se mais fácil aos agentes econômicos exercer influências na direção da ampla gama de poderes estratégicos concedidos.⁵⁷

Em suma, pois, a teoria da captura foi desenvolvida para classificar o fenômeno pelo qual o ente público, representado pela agência reguladora, desvirtua seus fins e passa a

⁵³ JUSTEN FILHO, Marçal. **O direito das agências reguladoras independentes**. São Paulo: Dialética, 2002. p. 369.

⁵⁴ Ibid., p. 370.

⁵⁵ PIROTTA, Fernanda de Abreu. **O fenômeno da captura nas agências reguladoras**. Disponível em: <<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/anexos/19678-19679-1-PB.pdf>> . Acesso em: 14 set. 2014.

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Ibid.

agir em concordância dos interesses dos entes regulados, maculando os fins de sua criação e também o interesse público protegido.

Situação análoga ocorre também com a tarifa social no âmbito do transporte público brasileiro. Primeiramente, porém, destaca-se o conceito genérico de analogia, qual seja, uma comparação entre casos diferentes, mas com uma problemática semelhante, fazendo surgir a mesma resposta.

Assim, ocorre analogia entre a teoria da captura desenvolvida no âmbito das agências reguladoras com o atual modelo de tarifa social no transporte público brasileiro uma vez que é possível vislumbrar o desvio de finalidade da mesma a fim de legitimar interesses que não os dos usuários cativos.

Desenvolvendo melhor, na teoria da captura temos a agência reguladora (ente público) que desvirtua os fins de sua criação para o atendimento dos interesses privados em detrimento do público. De forma analógica, na tarifa social, há o ente público municipal que, desvirtuando os fins da universalidade/igualdade da política pública emana benefícios tarifários que não beneficia a população carente de recursos.

E mais do que não privilegiar os interesses da camada mais pobre da população usuária do transporte público, ao por em prática essa política de benefícios tarifários e subsídios cruzados o Estado ainda é beneficiado, pois, não precisa subsidiar diretamente o transporte público, ficando totalmente alheio ao seu desenvolvimento sob o falso argumento de cumprir seus objetivos através da criação de benefícios.

Mas não só o Estado sai ganhando quando institui benefícios tarifários que serão custeados pelos usuários do transporte, eximindo-se de sua responsabilidade. Essa política permite às concessionárias o reajuste do preço da tarifa para alcançar o lucro inerente à atividade, atropelando o conceito da tarifa módica e ajudando na propagação da desigualdade, exclusão e injustiça social.

Nesse sentido, também o poder econômico das concessionárias influencia no trato com o Poder Público municipal, ou seja, o reajuste do preço da tarifa a valores altos para a população, não é barrado pelo ente público, pois, se assim acontecer, é provável que o ente privado não aceite os termos da prestação, diminuindo as linhas, não atualizando o serviço, etc, o que prejudica ainda mais a sociedade dependente do transporte.

A realidade análoga da teoria da captura com a tarifa social ainda incita a discussão acerca da responsabilidade do Estado pela prestação dos serviços públicos, ainda mais sobre os serviços de caráter essencial como o transporte, ou seja, quais são os reais

contornos dos deveres do ente público perante o estabelecido no artigo 175 da Constituição Federal: “Incumbe ao Poder Público [...] a prestação de serviços públicos.”

Essa responsabilidade na prestação dos serviços públicos concessionados/permissionados seria, então, somente de caráter fiscalizador, regulador? Ou o papel da Administração Pública perante a titularidade dos serviços públicos no Estado Democrático de Direito ganharia contornos mais significantes, como uma maior atuação, direta e positiva, em prol de uma sociedade justa e igualitária?

Referido questionamento é importante no âmbito da tarifa social tendo em vista o fato já delineado de que os benefícios tarifários emanados pelo Poder Público são, em regra, custeados pelos usuários pagantes e não diretamente pelo ente público que o criou ou indiretamente por toda a sociedade através dos impostos arrecadados. Em outras palavras, conceder benefícios não atrelados à renda e excluir de sua abrangência enorme gama de usuários carentes, imputando somente ao usuário pagante a responsabilidade pelo custeio da medida é isentar o Estado de qualquer responsabilidade perante o transporte público brasileiro, imputando a ele somente o ônus da fiscalização e regulação.

Nesse sentido, como pontua o voto divergente do ministro Marco Aurélio quando do julgamento da ADIN nº 3768-4 que julgou constitucional a gratuidade conferida aos idosos sem a necessidade de previsão das fontes de custeio: “[...] que o Estado assuma a responsabilidade do que criado, ele não pode simplesmente cumprimentar com o chapéu alheio; ele não pode transferir a terceiros ônus que haja criado.”⁵⁸

Utilizando a linha de pensamento do administrativista americano Robert Denhardt, em sua obra “Teorias da Administração” Pública⁵⁹, é possível visualizar que o atual modelo de gerência do Estado na prestação dos serviços públicos é de característica eminentemente regulatória, pois, no caso do transporte municipal, o Poder Público apenas concede e regulariza a instituição de benefícios tarifários, fiscalizando sua manutenção através das agências reguladoras e dos órgãos criados para este fim, proporcionando um distanciamento da prestação do serviço público com valores democráticos.

Para a prestação de um serviço público eficiente, fundado no princípio da igualdade e também com base em uma sociedade justa haveria a necessidade de aproximar a Administração Pública da população, ou melhor, seria necessário que a gestão dos serviços

⁵⁸ BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/principal/principal.asp>>. Acesso em: 22 set. 2014. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3768-4 do Distrito Federal. Relatora Ministra Carmem Lúcia. Data do Julgamento: 26 out. 2007. DJE 26 out. 2007.

⁵⁹ DENHARDT, Robert B. **Teorias da administração pública**. Tradução de Francisco Heidemann. São Paulo: Cengage Learning, 2012. p. 145.

públicos fosse tomada por valores democráticos, contribuindo para uma remodelação do Estado fiscalizador para uma gestão mais participativa e, portanto, mais adequada aos anseios da população.

Para tanto, Denhardt aponta a necessidade dos administradores públicos verem os cidadãos como cidadãos (e não meramente como eleitores, clientes ou consumidores), de forma que todos os investimentos ativos do governo sejam realizados em prol da cidadania e da profusão de uma sociedade justa e igualitária.⁶⁰ De nada, pois, adianta a concessão de gratuidades ou benefícios tarifários aos idosos, estudantes, deficientes sob o argumento da inclusão social, excluindo os demais usuários carentes do sistema e se isentando da responsabilidade de mantê-los, há imperiosa necessidade de que tais benefícios sejam concedidos aos usuários verdadeiramente carentes do sistema conjuntamente com a reformulação da forma de financiamento dos mesmos, passando para um modelo misto - subsídios diretos do Poder Público cumulado com a contraprestação tarifária.

Essa reformulação na concessão e forma de financiamento dos benefícios tarifários implica dizer que a prestação dos serviços públicos, mais especificamente do transporte, de titularidade do Estado, não possui caráter apenas fiscalizador, mas sim participativo (o que Denhardt chama de ‘valores compartilhados’⁶¹), ou seja, somente por meio de uma cooperação entre Administração Pública e cidadãos é possível a execução do serviço público voltado aos interesses da sociedade. Somente com a participação ativa entre Poder Público e sociedade é que o transporte municipal ganhará contornos democráticos e eficientes, aos moldes do modelo estrangeiro abordado no Capítulo 2.

Desta forma, o desincentivo ao uso do transporte particular através, por exemplo, de política normativa voltada à limitação do número de veículos em circulação nas grandes cidades, limitação do número de vagas em estacionamentos públicos e empreendimentos privados, cobrança de pedágios nos centros urbanos, bem como a promoção de políticas governamentais de incentivo ao transporte público, aliado ao custeio direto dos benefícios e gratuidades pelo Poder Público como ocorre na grande maioria das grandes cidades européias, seria capaz de manejar contornos democráticos ao serviço, envolvendo a sociedade e o Estado na persecução do bem comum, retirando dos usuários pagantes esse ônus.

Nos moldes democráticos, pois, o Poder Público não somente concede o benefício, regulamentando-o e fiscalizando-o, como também contribui financeiramente para

⁶⁰ DENHARDT, Robert B. **Teorias da administração pública**. Tradução de Francisco Heidemann. São Paulo: Cengage Learning, 2012. p. 259-260.

⁶¹ Ibid., p. 289.

sua manutenção através de subsídios diretos, ao passo que a sociedade contribui diretamente para a eficiência do serviço pela contraprestação tarifária calculada sem a distorção promovida pela adoção do subsídio cruzado. Importante ainda pontuar que como ocorre em Hasselt, na Bélgica e Tallinn, na Estônia, o subsídio direto concedido pelo Poder Público, além de cobrir os benefícios tarifários, também cobre porcentagem dos custos da operação do sistema, através da majoração de impostos sobre a renda e demais tributos, de forma que toda a sociedade (usuária ou não do transporte público) contribui para sua manutenção.

Importante delinear que essa possibilidade – participação nas despesas do transporte por toda a sociedade através de tributo - para ser vislumbrada no contexto brasileiro não poderá existir sem estudo prévio e específico sobre a política tarifária adotada, sobre o aumento da alíquota para o alcance do valor necessário à cobertura dos custos do sistema, bem como sobre a capacidade financeira da população atingida, porém, como descreve Denhardt, quando toda a sociedade é responsável pelo custeio dos serviços considerados essenciais, agindo como cidadãos, assumem maior compromisso com o bem estar geral e com a eficiência na prestação dos serviços públicos, possuindo mais forças para cobrar do governo uma postura sensível e ativa na prestação dos mesmos. Nas palavras do próprio autor:

Quando as pessoas atuam como consumidoras, tendem a seguir um caminho; quando atuam como cidadãos, seguem outro. Os consumidores, basicamente, se concentram nos próprios desejos e vontades e em como podem satisfazê-los prontamente. Os cidadãos, por outro lado, põem seu foco no bem comum e nas conseqüências a longo prazo para a comunidade. A idéia [...] é estimular sempre mais gente a cumprir suas responsabilidades como cidadãos e fazer com que o governo seja especialmente sensível às vozes dos cidadãos. [...] é uma via de mão dupla em que a governança responsável se caracteriza por parceria com o povo e em que uma cidadania atuante, engajada e responsável dá apoio à governança efetiva.⁶²

Não obstante, a simples cobertura dos benefícios tarifários pelo próprio ente público, bem como a revisão dos inúmeros benefícios concedidos, já seria capaz de dar contornos mais democráticos ao transporte público municipal brasileiro, transferindo ao Estado a responsabilidade de custear as políticas públicas por ele criadas, sem a necessidade de imputar ao usuário pagante, somente, esse ônus, até quiçá, a possibilidade de transferência desse ônus a toda a população através da cobrança tributária nos moldes europeus.

Assim, a redação do artigo 175 da Constituição que dispõe sobre a prestação dos serviços públicos pelo Estado, aparece no sentido da responsabilidade da Administração

⁶² DENHARDT, Robert B. **Teorias da administração pública**. Tradução de Francisco Heidemann. São Paulo: Cengage Learning, 2012. p. 261.

Pública em cumprir a lei e de assegurar os direitos e garantias fundamentais, principalmente em assegurar o princípio da igualdade material entre os usuários do serviço público. Portanto, não basta somente conceder benefícios e fiscalizar a execução dos serviços públicos através de órgãos específicos ou se apresentar como mero ente regulador, é preciso que as ordenações estatais se direcionem para concretização das necessidades sociais através de parceria ativa com a sociedade.

Como ainda pontua Eros Roberto Grau, o próprio conceito de serviço público como aquele indispensável à realização e ao desenvolvimento da sociedade demonstra o caráter imprescindível de participação entre Estado e sociedade na consecução do bem comum e, consequentemente, da igualdade entre utentes e universalidade do serviço.⁶³ No caso do transporte público municipal, a sua essencialidade como serviço público, ressaltada nos termos do inciso V do artigo 30 da Constituição Federal, enfatiza a necessidade de atuação conjunta entre público e privado trazendo à tona a problemática de um modelo de Estado regulador/fiscalizador cuja atividade restringe-se apenas na concessão de benefícios ineficientes.

Assim, sem a participação conjunta entre Estado e sociedade na prestação eficiente do transporte público municipal, sendo a mesma compreendida como aquela que equaliza interesses públicos e privados promovendo a igualdade e a tarifa módica aos usuários e o lucro justo do concessionário, a dicotomia que existe entre o direito nos textos e o direito na prática da sociedade brasileira, continuará reproduzindo estruturas sociais discriminatórias, políticas públicas ineficientes, bem como a captura dos interesses públicos em detrimento dos interesses privados, como ocorre no transporte urbano municipal com a atual gestão e modelo da tarifa social, além de promover verdadeira simbologia normativa da política pública em analogia com a teoria da Constitucionalização Simbólica de Marcelo Neves descrita no item anterior, pois, conceder benefícios tarifários ineficientes a fim de acalmar os anseios da população quanto à problemática do transporte público municipal, é apenas apresentar discurso ideológico-vazio, sem resolver o problema, ou, o que é ainda pior, agravando-o, dando a falsa sensação de um Estado participativo.

3.4 O transporte público eficiente e a concorrência

Após a discussão acerca da responsabilidade estatal pela prestação dos serviços públicos, por fim, ainda importante mencionar a adoção da concorrência no setor do serviço

⁶³ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 131

público de transporte como possível alternativa aos problemas advindos pelo atual modelo de gestão da tarifa social, principalmente no que concerne à consecução de um serviço mais eficiente, com tarifas acessíveis a todos os usuários indistintamente.

Como pontua Alexandre Santos de Aragão, bem verdade que os serviços públicos foram tradicionalmente compreendidos como atividades exógenas à livre-iniciativa e, conseqüentemente, à concorrência⁶⁴, sendo seu único prestador, em regra, o próprio Estado de forma direta ou indireta através das concessões e permissões, uma vez que a presença de mais de um prestador era vista como tecnicamente inviável e materialmente inconveniente ao interesse público como se daria, por exemplo, no caso de aumento do preço das tarifas em razão da divisão das receitas, bem como pela incompatibilidade dessas atividades estritamente relacionadas aos direitos fundamentais com a lógica do lucro e do mercado.⁶⁵

Defendendo esse posicionamento, Cristiane Derani afirma que:

[...] a empresa passará a produzir valores de troca com a finalidade de obter lucro enquanto o poder público produz valores de uso com objetivo de satisfazer uma necessidade social (...) a lógica de mercado é distinta da do serviço público. A lógica de mercado se insere na preferência individual para produção e consumo e no poder econômico que detém estes indivíduos para exercer com maior amplitude sua preferência. A lógica do serviço público é a de produção para solver necessidades sociais. A primeira se reproduz pela movimentação dos valores de troca e a segunda dirige-se à produção de valores de uso social.⁶⁶

Não obstante, a partir principalmente da década de 80, após a Constituição de 1988, fortaleceu-se a idéia do serviço público como espécie de atividade econômica⁶⁷ e, conseqüentemente, que a instalação da concorrência nos mesmos fosse não apenas possível, mas aconselhável na busca da efetivação dos direitos individuais e sociais. A competitividade passou a ser entendida como essencial na busca do melhor serviço pelo menor preço.⁶⁸

⁶⁴ A concorrência é definida como “[...] um processo dinâmico que envolve rivalidade. Trata-se de um processo dinâmico em que empreendedores rivalizam entre si para descobrir oportunidades de lucro e se aproveitar delas antes que outros empreendedores o façam.” (SQUIZZATO, Ana Carolina. **Direito financeiro e econômico**. São Paulo: Método, 2013. p. 23).

⁶⁵ ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Direito dos serviços públicos**. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 389-390.

⁶⁶ DERANI, Cristiane. **Privatização e serviços públicos: as ações do Estado na produção econômica**. São Paulo: Max Limonad, 2002. p.74-75.

⁶⁷ A caracterização do serviço público como espécie de atividade econômica foi desenvolvida no Capítulo 1, item 1.1 - Conceito operacional de serviço público.

⁶⁸ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. A nova regulação dos serviços públicos. **Revista de Direito Administrativo – RDA**, São Paulo, n. 228, p. 23, abr./jun. 2002.

Nesse sentido, Dinorá Adelaide Musetti Grotti ressalta que a liberalidade de mercado e o lucro não são antinômicos ao interesse público, já que a busca do lucro – promovida pelo aumento da eficiência – seria capaz de diminuir o valor das tarifas e aumentar a oferta da qualidade do serviço, fortalecendo a liberdade de escolha dos utentes. Não obstante, a participação do Estado para o sucesso do empreendimento é imprescindível, principalmente na regulação e fiscalização visando a não concentração econômica-empresarial e acordos anticoncorrenciais.⁶⁹

Esse entendimento foi consagrado também pelos artigos 16 e 29 inciso XI da Lei de Concessões e Permissões de Serviços Públicos. O primeiro estabelece que a outorga da concessão ou permissão não terá caráter de exclusividade, salvo no caso de inviabilidade técnica ou econômica justificada, ou seja, o inviável é o inexecutável, o impraticável, sendo que em todos os demais casos o poder concedente deverá facultar aos interessados a prestação do serviço. E o inciso XI do artigo 29 da Lei dispõe que incumbe ao poder concedente o incentivo à competitividade. Dessa forma, o privilégio da exclusividade que antes regia a regra nas concessões e permissões, passou a constituir exceção.

Como ainda explica Eurico Azevedo e Maria Lúcia Alencar, esse preceito está vinculado ao direito dos usuários de utilizar os serviços públicos com certa liberdade de escolha nos ditames do inciso III do artigo 7º da Lei de Concessões⁷⁰, isso porque a reserva da titularidade do serviço público ao Estado, disposta no artigo 175 da Constituição Federal, não impede que exista concorrência em sua prestação, ou seja, exclusividade na prestação do serviço (de forma direta pelo Poder público ou através de concessões e permissões) não é a mesma coisa que titularidade estatal exclusiva (monopólio)⁷¹ de forma que em todos os casos

⁶⁹ GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **O serviço público e a constituição brasileira de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 319.

⁷⁰ Art. 7º da Lei 8987 de 1995: Sem prejuízo do disposto na Lei no 8.078, de 11 de setembro de 1990, são direitos e obrigações dos usuários: III - obter e utilizar o serviço, com liberdade de escolha entre vários prestadores de serviços, quando for o caso, observadas as normas do poder concedente.

⁷¹ O monopólio, exploração da atividade sem concorrência, relaciona-se apenas às atividades econômicas em sentido estrito, na qual o Estado age como agente econômico e presta o serviço sob justificativa de segurança nacional, como ocorre nos casos dos artigos 21, XXIII e 177 da Constituição:

Art. 21. Compete à União: XXIII - explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados.

Art. 177. Constituem monopólio da União: I - a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos; II - a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro; III - a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores; IV - o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem; V - a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados, com exceção dos radioisótopos cuja produção, comercialização e utilização poderão ser autorizadas sob regime de permissão, conforme as alíneas b e c do inciso XXIII do caput do art. 21 desta Constituição Federal.

de exclusividade na prestação há a possibilidade da inserção de mais de uma concessionária na busca do interesse público.⁷²

No transporte público municipal, nas grandes cidades brasileiras, é comum a prestação do serviço por mais de uma concessionária, porém, essa prestação não caracteriza a concorrência como sinônimo de competição, ao contrário, há duas ou mais empresas prestando o serviço na mesma área ou zona, porém, as mesmas exploram a atividade sob consórcio empresarial⁷³, assim, o usuário residente em determinado bairro, por exemplo, não detém a liberdade de escolha na utilização do serviço, pois, para aquele deslocamento, apenas consórcio específico é responsável por sua execução, sendo que os ônibus são todos iguais, detém as mesmas especificidades técnicas, e cobram o mesmo valor da tarifa, em outras palavras, as empresas agem em conjunto visando maior produtividade e lucratividade do consórcio, e não em competitividade.⁷⁴

O mapa abaixo mostra essa realidade na cidade de São Paulo, cujas linhas foram divididas em oito áreas, cada qual explorada por um consórcio de empresas, cujos ônibus utilizam o mesmo padrão técnico e de cor para facilitar ao usuário a identificação da área operante:

⁷² AZEVEDO, Eurico de Andrade; ALENCAR, Maria Lúcia Mazzei de. **Concessão de serviços públicos. Comentários às Leis 8987 e 9074**. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 64.

⁷³ “Consórcio empresarial é a união de várias empresas com a finalidade de realizar um empreendimento ou efetuar negociações geralmente maiores do que a capacidade individual de cada participante através de um contrato. Assim, é possível realizar obras, participar de licitações, assumir concessões públicas, realizar serviços, criar centrais de compras, vendas e promoção para negociações comerciais no mercado interno e externo. A união torna-se vantajosa, pois não é necessária a constituição de uma nova empresa para a realização do serviço. O contrato firmado entre as empresas participantes do consórcio deve conter as obrigações e responsabilidades de cada consorciado, a divisão das tarefas, receitas, custos e despesas, divisão de resultados (lucros/prejuízos), as condições para realização de negócios em comum.” (SQUIZZATO, Ana Carolina. **Direito financeiro e econômico**. São Paulo: Método, 2013. p. 95).

⁷⁴ ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES URBANOS. **Transporte público urbano: como atender as demandas sociais?** Brasília, DF, jul. 2014. Disponível em: <<http://www.ntu.org.br/novo/upload/Publicacao/Pub635449223395840593.pdf>>. Acesso em: 27 out. 2014.

Figura 16 – Consórcio atuante no transporte público municipal de São Paulo, por área



Fonte: SÃO PAULO TRANSPORTES. **Sistema municipal de transporte**. Disponível em: <http://sptrans.com.br/a_sptrans/sistema.aspx>. Acesso em: 30 out. 2014.

Nesse sentido, apenas a infraestrutura é ‘concorrente’, ou seja, os concessionários utilizam os mesmos pontos de ônibus, os mesmos terminais e, obviamente, a mesma via pública na prestação do serviço, e em regra, são concorrentes em sua manutenção, porém, a concorrência entendida como a disputa entre concessionários prestadores do mesmo serviço em um mesmo espaço territorial através da busca do melhor preço e do melhor serviço, não é visualizada.⁷⁵

Assim, importante ressaltar que o preço da tarifa cobrada pela contraprestação do serviço, bem como a qualidade do serviço é o mesmo para todas as concessionárias consorciadas, não havendo distinção por área, região, zona ou linha. Todas as concessionárias atuantes dentro daquele limite geográfico, pois, prestam o serviço sob o mesmo controle de

⁷⁵ CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de; PEREIRA, Rafael Henrique Moraes. **Efeitos da variação da tarifa e da renda da população sobre a demanda de transporte público coletivo urbano**. Brasília, DF, mar. 2011. (Texto para discussão 1595). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1595.pdf>. Acesso em: 25 out. 2014.

eficiência e sob o mesmo valor tarifário, à exceção das tarifas diferenciadas reguladas no artigo 13 da Lei de Concessões e Permissões de Serviços Públicos.⁷⁶

Referido artigo permite a diferenciação no preço das tarifas em razão das características técnicas bem como dos custos provenientes do atendimento a usuários de segmentos distintos. Como exemplo, é possível citar os ônibus executivos urbanos, que prestam o serviço com melhor nível de atendimento (assentos almofadados, ar condicionado, televisão, rede sem fio, dentre outros⁷⁷). Nesses casos, é admissível a tarifa diferenciada, porém, como salienta Eurico Azevedo e Maria Lúcia Alencar, nesses casos, deverá haver necessariamente ônibus convencional, com tarifa mais barata aos usuários que não podem pagar pela diferenciação erigida.⁷⁸

A partir, então, desta falsa concorrência na prestação do serviço público de transporte municipal bem como da problemática de ineficiência e desigualdade promovidas pelo atual modelo da tarifa social, cumulando na captura de interesses avessos ao interesse público, é possível a discussão acerca da possibilidade da concorrência como alternativa aos problemas levantados, ou seja, a prestação do serviço por mais de um concessionário nos mesmos limites territoriais através da melhoria da qualidade, captação de usuários e diminuição do preço das tarifas, promovendo um serviço eficiente com tarifas acessíveis a *todos* os usuários.

Ademais, como ainda explica Dinorá Adelaide Musetti Grotti, devido à introdução da concorrência na prestação do serviço público, a política de subsídios cruzados passa a ser vista como fator negativo para as concessionárias e para os próprios usuários, uma vez que, para o ente privado, sem a criação de condições isonômicas entre os competidores, não há concorrência, ou seja, o subsídio cruzado atenta contra a mesma à medida que a captação de receita proveniente de um segmento específico de usuários ou até mesmo de outros serviços oferecidos pela empresa pode ser utilizado para diminuir o valor da tarifa para outros segmentos de usuários ou serviços, afetando a isonomia entre os prestadores. E, para os usuários, porque perdem o direito de escolha e acabam concorrendo para uma prestação monopolizada. Nas palavras da autora:

⁷⁶ ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Direito dos serviços públicos**. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 480.

⁷⁷ Cita-se como exemplo os ônibus da empresa Real do Rio de Janeiro que presta o serviço de transporte público de caráter executivo. Exemplo: ônibus com ar condicionado e poltronas almofadadas nas linhas com destino aos Aeroportos Internacionais, tarifa: R\$ 12,00 e nas linhas Castelo\Leblon e Gávea, tarifa R\$ 8,00. (REAL AUTO ÔNIBUS. **Nossas linhas**. Disponível em: <<http://www.realautoonibus.com.br/Site/NossasLinhas-Premium-00,,REAL68983320121012131824-95.html>>. Acesso em 22 out. 2014).

⁷⁸ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. A nova regulação dos serviços públicos. **Revista de Direito Administrativo – RDA**, São Paulo, v. 28, p. 50, 2002.

O subsídio cruzado consiste na transferência de recursos obtidos num determinado segmento de usuários para outro, a fim de que o segmento beneficiado possa pagar valores mais baixos. Na maioria das situações, é um efeito buscado pela regulamentação como mecanismo para viabilizar o atendimento da política pública que visa à universalização do serviço, encontrando legitimidade no princípio da modicidade das tarifas, previsto expressamente na lei geral de concessões. Tal prática em ambientes competitivos foi vedada em alguns setores para evitar a concorrência desleal entre os prestadores de serviços. O agente que ocupasse posição mais forte no mercado (uma posição de dominação) poderia, por meio de subsídios entre serviços ou segmentos de usuários, reduzir artificialmente suas tarifas, buscando, com isso, prejudicar a concorrência.⁷⁹

Como exemplo, cita-se processo administrativo julgado pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) em 2007, no qual a Embratel (Empresa Brasileira de Telecomunicações) e a Telemar (atualmente denominada “Oi”) acusaram a Vivo e a Telefônica da prática de subsídio cruzado na utilização do código de longa distância 15. As autoras sustentavam que a Vivo, concessionária de telefonia móvel, estaria, por meio de promoção constante em anúncios publicitários, induzindo seus clientes a utilizar somente o código 15 ofertado pela empresa Telefônica, afastando a concorrência no mercado de chamadas de longa distância uma vez que a oferta de tarifas menores estaria sendo compensada por lucro da própria Vivo. A ação foi arquivada pelo CADE.⁸⁰

Desta forma, é possível que a inserção da concorrência no transporte público municipal brasileiro seja capaz de proporcionar à sociedade a prestação de um serviço mais eficiente, tendo em vista que a captação do lucro esperado pelas concessionárias advém principalmente da prestação atrativa e de qualidade aos usuários. A eficiência do serviço, por sua vez, seria capaz de aumentar a demanda do transporte e diminuir o preço das tarifas, sem mencionar ainda que a concorrência, aos moldes de outros serviços como a telefonia móvel, coibiria a prática do subsídio cruzado, grande vilão do atual modelo de financiamento do sistema, bem como da tarifa social.

A introdução da concorrência no setor do transporte público urbano pode ser vista também como alternativa à política da tarifa social. Se com a tarifa social apenas alguns usuários são contemplados pela tarifa módica, excluindo enorme gama de usuários também carentes de receber esses benefícios, agravando a desigualdade social, a concorrência

⁷⁹ GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **A experiência brasileira nas concessões de serviço público.** Disponível em: <https://www4.tce.sp.gov.br/sites/default/files/A-experiencia-brasileira-concessoes-servico-publico-artigo_0.pdf>. Acesso em: 30 out. 2014.

⁸⁰ CADE arquivou processos sobre subsídio cruzado contra Vivo e Telefônica. Disponível em: <<http://www.telesintese.com.br/cade-arquiva-processos-sobre-subsidio-cruzado-contravivo-e-telefonica/>>. Acesso em: 30 out. 2014.

permitiria a modicidade tarifária para todos os usuários - carentes ou não, contribuindo para a universalidade do serviço nos moldes da Lei de Concessões e Permissões de Serviços Públicos.

Bem verdade, porém, que para trazer os benefícios esperados, a introdução da concorrência no setor do transporte público deve ser medida com certa cautela, o que demanda uma intensa participação estatal de controle e fiscalização – é a idéia dos valores compartilhados descrita por Robert Denhardt no item anterior (3.3 A realidade análoga com a teoria da captura e a responsabilidade do Estado perante a prestação dos serviços públicos) - ou seja, o Estado, como titular do serviço público deve contribuir de forma efetiva para que a política introduzida proporcione a universalidade do serviço de forma igualitária e eficiente, o que não acontece no atual modelo da tarifa social.

Para tanto, o Estado deve atuar de forma a coibir que as prestadoras atuem apenas nas áreas mais privilegiadas, deixando de atuar em zonas ermas e não interessantes do ponto de vista comercial, como os bairros pobres, menos populosos ou distantes dos centros das grandes cidades, impedindo a universalização do serviço. Como pontua Alexandre Aragão, a concentração da atividade em áreas mais lucrativas e o abandono das menos lucrativas ainda podem acarretar danos ao meio ambiente e ao bom ordenamento das cidades, perpetuando a ineficiência da atual política estatal de tarifas sociais e subsídios cruzados. Em suma, sem a participação ativa do Estado, haveria apenas a substituição de uma política ineficiente por outra.⁸¹

Partindo dos mesmos pressupostos, Marçal Justen Filho aponta que o Estado é o instrumento para a promoção da dignidade da pessoa humana, devendo proceder à abertura do mercado sempre que a concorrência ensejar uma satisfação aos anseios do interesse público de maneira melhor a que propiciaria a prestação de serviços públicos em regime não concorrencial, ou seja, a concorrência não deve ser entendida como um fim em si mesmo, mas como um instrumento de realização dos objetivos dos serviços públicos.⁸² No caso específico do transporte, a concorrência seria viável, pois, apenas se satisfazer o escopo maior da universalidade através da adoção de tarifas condizentes com a capacidade econômica dos usuários mais carentes, permitindo a igualdade e a inclusão social no setor.

⁸¹ ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Direito dos serviços públicos**. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 400.

⁸² O direito regulatório brasileiro adota a teoria da concorrência-instrumento, ou seja, ela somente se justifica se trouxer benefícios para os usuários consumidores e promover o desenvolvimento econômico e social do país. (JUSTEN FILHO, Marçal. **O direito das agências reguladoras independentes**. São Paulo: Dialética, 2002. p. 11).

O controle da política tarifária, nesse caso, deve ser mantido por parte da Administração Pública, devendo a mesma, em razão da manutenção dos interesses privados e públicos, prevenir a oferta de preços excessivamente baixos com o escopo de eliminar a concorrência, bem como prevenir acordos anticoncorrenciais com o escopo de prejudicar o usuário com tarifas elevadas. Ademais, o papel do Estado, que atualmente estimula a adoção do subsídio cruzado, deve impedi-lo através do controle do valor das tarifas para que tanto o usuário quanto a concessionária sejam igualmente beneficiados.

Quando da análise do modelo estrangeiro, principalmente do modelo europeu, importante destacar que as concessionárias de transporte público municipal atuam, em regra, nos mesmos parâmetros das empresas brasileiras, ou seja, um consórcio de empresas é o responsável pela execução do serviço em determinada área, linha ou zona. Os consorciados atuam nos mesmos limites tarifários com o mesmo grau de eficiência do serviço. O que o difere, porém, do modelo brasileiro, é que essas empresas são, como já mencionado, subsidiadas pelo governo. A captação da receita, portanto, não advém somente da contraprestação tarifária, mas sim da atuação direta do poder público em prol da universalidade do serviço, da tarifa módica e da lucratividade justa do concessionário, além da atuação decisiva do Estado no incentivo ao transporte público, instigando as empresas na busca da eficiência e, portanto, da maior captação de usuários.⁸³

No Brasil, ao contrário, as políticas de transporte urbano são fortemente voltadas ao uso do transporte particular, desestimulando a competitividade entre os meios de transporte e, conseqüentemente, a busca da eficiência na prestação do serviço. O transporte público no Brasil, ressaltando as palavras de Eduardo Alcântara de Vasconcellos, é visto como transporte de segunda classe.⁸⁴

Assim, é possível afirmar que a concorrência no transporte público municipal europeu, portanto, não é baseada na concorrência real entre duas ou mais concessionárias na prestação do serviço, mas sim na concorrência real entre o transporte público e o transporte privado através das políticas de incentivo ao uso dos ônibus, metrô e trens das grandes cidades, sem mencionar ainda o destaque que o uso de meios de transporte alternativo, como a bicicleta, vem ganhando no cenário da mobilidade urbana, como ocorre, por exemplo, com a política do *Sydost Trampar* na Suécia, cuja a idéia do projeto, que veio originalmente da

⁸³ EUROPEAN LOCAL TRANSPORT INFORMATION SERVICE. **Competition and contracting in Public Transport**. Disponível em: <<http://www.eltis.org/resources/training/competition-and-contracting-public-transport>>. Acesso em: 3 nov. 2014.

⁸⁴ VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara de. **Políticas públicas de transporte no Brasil: a construção da mobilidade excludente**. São Paulo: Manole, 2014. p. 286.

Dinamarca, tem por escopo a utilização de bicicletas para o deslocamento casa-trabalho e vice versa. Nesse projeto, as empresas estimulam seus funcionários a essa prática alertando-os da importância da preservação do meio ambiente em razão da quantidade de CO₂ emitida pelo transporte motorizado, bem como da melhoria da saúde (obesidade, diabetes, osteoporose) e da segurança no trânsito. Em contrapartida, as empresas se beneficiam, pois funcionários mais saudáveis produzem mais, se relacionam melhor com os companheiros e clientes, bem como as empresas não são obrigadas a fornecer enorme quantidade de lugares de estacionamento:

*An employer encouraging its employees to exercise whilst commuting can easily win 5 times the invested capital thanks to healthier employees and fewer sick absences. Employees also profit from better health and cheaper commuting trips. As participants are encouraged to use bicycle helmets, use safe ways and follow traffic rules this contributes to traffic safety for the cyclists but also for other traffic participants (e.g. pedestrians) Another aspect is the benefit to the environment: each kilometre travelled by bicycle instead of by car saves about 214 grams of CO₂.*⁸⁵

Outro exemplo é o Plano Nacional de Bicicleta desenvolvido na Alemanha no começo do século XXI, que tem como objetivo a conscientização da importância do uso de meios de transporte alternativo para a qualidade de vida da população e do meio ambiente. Para tanto o plano consta com medidas de melhoria de infraestrutura, ampliação da rede de ciclovia e sua sinalização, aumento dos estacionamentos públicos para bicicletas e diminuição dos estacionamentos para veículos motorizados particulares, bem como um programa de aluguel de bicicletas nos grandes centros urbanos, podendo o usuário devolver o veículo em qualquer um dos pontos estrategicamente distribuídos nas cidades. Nesse sentido, o usuário pode escolher o meio de transporte que mais lhe agrade de forma justa e igualitária, pois, todos são igualmente competitivos: transporte público, particular ou alternativo.⁸⁶

Como estes, inúmeros são os programas europeus acerca da competitividade envolvendo o transporte público e alternativo em detrimento do transporte particular nas

⁸⁵ DELEPIERRE, Camille. **Sydost Trampar**: a bike to work competition to eliminate unnecessary car journeys. 2011. Disponível em: <<http://www.eltis.org/discover/case-studies/sydost-trampar-bike-work-competition-eliminate-unnecessary-car-journeys>>. Acesso em: 3 nov. 2014.

Tradução nossa: Um empregador incentivando seus funcionários a exercer essa política pode ganhar facilmente cinco vezes o capital investido, graças aos funcionários mais saudáveis e menos faltas por doenças. Os funcionários também lucram com uma melhor saúde e viagens mais baratas. Como os participantes são encorajados a usar capacetes e seguir as regras de trânsito, contribuem para a segurança dos ciclistas e também de todo o tráfego (por exemplo, os pedestres) Outro aspecto é o benefício para o meio ambiente: cada quilômetro percorrido de bicicleta economiza cerca de 214 gramas de CO₂ em comparação com o carro.

⁸⁶ KÖHNLEIN, Claus. **Promoting bicycle traffic in an automobile town (Germany)**. Disponível em: <<http://www.eltis.org/discover/case-studies/promoting-bicycle-traffic-automobile-town-germany>>. Acesso em: 3 nov. 2014.

grandes cidades⁸⁷ o que demonstra que a concorrência como alternativa aos problemas de perda de demanda, ineficiência e alto preço das tarifas no Brasil, relacionados ao problema da tarifa social e subsídios cruzados, pode ser visualizada como solução viável não somente do ponto de vista da concorrência entre concessionárias na prestação do serviço, como também na concorrência entre o transporte público e alternativo com o transporte particular através da promoção de políticas governamentais de incentivo e conscientização da sociedade da importância dos mesmos como meios de deslocamentos saudáveis para o usuário e para o meio ambiente.

Exemplo de concorrência no transporte público na América do Sul é Lima, no Peru, que passou por um processo de desregulamentação em 1991, removendo barreiras de entrada para competidores privados assim como controle de preços das passagens. Com a desregulamentação o transporte público de Lima passou a ser uma combinação entre empresas geridas pelo governo através do serviço rápido de ônibus Metropolitano com o transporte oferecido pelo sistema privado, executados pelos micro-ônibus, como os Coasters da Toyota e as conhecidas “Combis”, os quais seguem regras próprias de eficiência e contraprestação.⁸⁸

Nesse sentido, a concorrência proporcionou maior acesso dos usuários carentes ao serviço público e diminuiu o preço das tarifas, tornando o transporte um meio acessível a toda a população:

⁸⁷ Nesse sentido cita-se:

1) o programa contra furtos e roubos de bicicletas em Amsterdam desenvolvido em 2002 baseado em proteger os locais onde muitas bicicletas são roubadas e quebrar a cadeia de bicicletas não registradas. De acordo com o governo local, esse programa provou ser um sucesso, dado o fato de que o risco de roubo de bicicleta caiu quase pela metade desde o início do programa, bem como pelo fato de que o número de usuários aumentou significativamente, descongestionando os grandes centros urbanos. (THE URBAN MOBILITY OBSERVATORY. **City of Amsterdam tackles bicycle theft (the Netherlands)**. Disponível em: <<http://www.eltis.org/discover/case-studies/city-amsterdam-tackles-bicycle-theft-netherlands>>. Acesso em: 3 nov. 2014).

2) O programa Dinamarquês que permite que o usuário entre no transporte público com sua bicicleta, visando a integração desses dois meios de transporte nos grandes centros urbanos em detrimento do transporte particular. (THE URBAN MOBILITY OBSERVATORY. **Admission of bicycles on public transport (Denmark. Copenhagen)**. Disponível em: <<http://www.eltis.org/discover/case-studies/admission-bicycles-public-transport-denmark-copenhagen>>. Acesso em: 3 nov. 2014).

3) O programa Bicicletas Públicas da cidade de Barcelona na Espanha que desde 2012 disponibiliza aluguel de bicicletas por toda a cidade a preços acessíveis aos usuários. Estima-se que a cada dia, 35.000 viagens são realizadas por bicicletas públicas no inverno, um número que chega a até 58.000 viagens no verão, o que ajudou a criar uma nova mobilidade sustentável e o crescimento de uma nova indústria, a indústria da bicicleta pública. (THE URBAN MOBILITY OBSERVATORY. **Public bicycle in Barcelona after its second year of implementation (Spain)**. Disponível em: <<http://www.eltis.org/discover/case-studies/public-bicycle-barcelona-after-its-second-year-implementation-spain>>. Acesso em: 3 nov. 2014).

4) Para maiores informações recomenda-se o site THE URBAN MOBILITY OBSERVATORY. Disponível em: <<http://www.eltis.org/pt>>. Acesso em: 2014, que permite a troca de informações, conhecimentos e experiências sobre mobilidade urbana sustentável na Europa.

⁸⁸ ORBE, Gabriela Garcia Calderon. **Caos: o transporte público de Lima**. Disponível em: <<http://pt.globalvoicesonline.org/2014/05/03/caos-o-transporte-publico-de-lima/>>. Acesso em: 29 nov. 2014.

[...] o sistema, com todo seu caos, também fornece transporte barato e de sobra para a classe trabalhadora da cidade, indo para lugares (e mantendo tarifas mais baixas) que os sistemas formais de muitas outras cidades [...] Ônibus privados vão diretamente onde estão as pessoas, e cobram o que elas conseguem pagar [...] O Metropolitano [nova linha pública de Lima] aumentou suas tarifas no BRT para tornar a linha lucrativa. O aumento de 1,50 para 2,00 soles (R\$ 1,50) na tarifa única da linha principal torna o Metropolitano quase o dobro do preço dos ônibus privados.⁸⁹

Não obstante à introdução da concorrência no transporte municipal de Lima como fator decisivo na universalidade do serviço público, em 2011, as autoridades formularam programas visando a reforma do sistema, principalmente no que concerne à limitação das licenças para as Combis ou Cosasters, pois, se é certo que com a desregulamentação o número de ônibus em Lima multiplicou por quatro, aumentando o número de passageiros, certo também que a poluição aumentou tendo em vista a falta de regulamentação da frota de veículos, sem mencionar ainda o aumento do número de acidentes e congestionamentos, repercutindo um transporte barato, porém, ineficiente, realizado por veículos velhos, sem regulamentação específica, cujos proprietários atuam nos limites de seus interesses, como demonstra a pesquisa de opinião pública nacional realizada em 2014 pelo Governo do Peru.⁹⁰

Desta forma, a reforma do transporte visa a modernização do sistema através da regulamentação dos veículos utilizados no transporte público (padronização), bem como a promoção de um transporte rápido, seguro, confortável e organizado, pois, como descreve Matteo Stiglich doutor em planejamento urbano de Lima, a concorrência somente trará benefícios a todas as partes envolvidas no sistema, caso o Estado atue de maneira a regulamentar o serviço em prol dos interesses da população,⁹¹ o que corrobora a importância da atuação do Poder Público na gerência do serviço como fonte principal de manutenção e equalização de interesses.

A concorrência no transporte público municipal, pois, pode ser visualizada como alternativa capaz de estimular a melhoria do serviço, captar usuários e consequentemente concretizar os principais princípios da prestação do serviço público – tarifa módica e eficiência – princípios estes não alcançados pelo atual modelo da tarifa social e subsídios cruzados. Para tanto, o papel do Estado, atualmente centrado na concessão e regulação de

⁸⁹ LIMA e a descentralização do transporte coletivo. 17 jun. 2013. Disponível em: <<http://www.renderingfreedom.com/2013/06/lima-e-descentralizacao-do-transporte.html>>. Acesso em: 19 nov. 2014.

⁹⁰ DATUM INTERNACIONAL. **Encuesta de opinión pública a nivel nacional**. Lima, abr. 2014. Disponível em: <http://peru21.pe/f/pulsoperu/datum/2014_04.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2014.

⁹¹ MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA. **Que es la reforma del transporte**. Disponível em: <<http://www.munlima.gob.pe/reformatransporte/que-es-la-reforma-del-transporte>>. Acesso em: 18 nov. 2014.

benefícios ineficientes, forçando a prática do subsídio cruzado, passa a ter caráter atuante, coibindo essa política e viabilizando a manutenção de ambos os interesses: públicos e privados na consecução do serviço público, em harmonia com o artigo 175 da Constituição Federal, bem como o Estado Democrático de Direito.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: o mito da universalidade do transporte público

A palavra mito, que do grego antigo "mithós" é uma narrativa de caráter simbólico, relacionado a uma dada cultura que, através da simbologia, da ação e do dos personagens, muitas vezes sobrenaturais, deuses e heróis, procura explicar e demonstrar a origem do mundo e do homem, que não eram compreendidos pela sociedade, também é utilizada para se referir a uma crença comum que não tem fundamento objetivo ou científico.¹

Assim, é por esse motivo que como considerações finais, é possível concluir que a tarifa social, combinada com o subsídio cruzado e com o atual modelo fiscalizatório/regulatório do Estado brasileiro, pode ser considerada como um mito dentro do ordenamento jurídico pátrio, pois, se resume a uma crença comum de igualdade/universalidade que não tem fundamento prático científico.

Isso ocorre, em primeiro lugar, porque o atual modelo de financiamento do sistema do transporte público no Brasil - baseado na arrecadação tarifária - não ocorre sem a política do subsídio cruzado, ou seja, sem a transferência do ônus da concessão de benefícios tarifários e da adoção da tarifa única aos demais usuários do sistema e, desta forma, a maior justificativa da tarifa social – de que são usuários com poder aquisitivo que custeiam a concessão desses benefícios é facilmente destruída pela análise do perfil dos usuários do transporte público brasileiro que, em regra, concentra-se nas classes D e E, ou seja, famílias com renda mensal de até quatro salários mínimos.

Ademais, muito embora a grande demanda do transporte público esteja circunscrita a essas classes, a grande maioria dos usuários que a elas pertencem não utilizam o transporte porque não tem condições de pagar pelo preço das tarifas, corroborando a problemática da exclusão social e da mobilidade urbana. Em suma, a grande demanda de usuários do transporte são famílias com renda mensal de dois a quatro salários mínimos, porém, nem todas elas realmente utilizam o serviço público, o que significa dizer que o custeio da tarifa social é realizado, em regra, por usuários cativos.

Em segundo lugar porque as políticas de transporte no Brasil são fortemente veiculadas ao uso do transporte individual, como o IPI reduzido, facilidade no financiamento, acessíveis taxas de juros, bem como preços acessíveis nos estacionamento públicos e nos impostos como o IPVA e o DPVAT dos carros populares e das motocicletas.

¹ ARMSTRONG, Karen. **Breve história do mito**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014. p. 15. (livro digital).

Referidas políticas, além de incentivarem o uso do transporte particular, ainda criaram uma pedagogia negativa em relação ao transporte público, visto como deslocamento de segunda classe. Ter um automóvel ou uma motocicleta, para a maioria da população brasileira, é muito mais do que um conforto no deslocamento, é sinal de status e ascensão social, o que contribuiu para a evasão dos usuários do transporte público e consequente aumento do preço das tarifas nas últimas décadas.

Em terceiro lugar, em relação à tarifa única, porque o dogma ‘pobres moram na periferia e ricos moram no centro’ é facilmente derrotado tendo em vista o denominado processo de favelização ocorrido, principalmente, nas cidades com mais de 500 mil habitantes nas últimas décadas. O processo de favelização, como analisado, deu às grandes cidades brasileiras um novo contorno, onde a população mais rica (classes A e B, principalmente) ocupam espaços cada vez mais afastados dos centros, e a população mais carente, ao contrário, ocupa cada vez mais espaços centrais, o que também desmistifica a adoção da tarifa única social.

Assim, a alegação de que a tarifa social proporciona a igualdade material entre usuários ricos e pobres porque são esses que custeiam sua implementação é uma falácia de consequências negativas para o usuário, para a concessionária e para o próprio Estado. Para o usuário porque sendo o mesmo de classes sociais baixas, são os responsáveis pelo custeio da operação do sistema e, portanto, pelo custeio da política. Para as concessionárias porque o equilíbrio econômico e financeiro do contrato é afetado com a perda de demanda provocada pelas políticas de transporte individual, forçando o reajuste do preço da tarifa e consequente nova perda de demanda, em um ciclo vicioso. E para o Estado porque provoca visão negativa da sociedade quanto à consecução do interesse público, reforçando a ideia de uma política pública ineficiente.

Desta forma, nenhum dos fundamentos da tarifa social é vislumbrado na prática. Não há igualdade material entre usuários, não há plena mobilidade urbana, não há tarifa módica, não há equilíbrio contratual e, consequentemente, não há universalização do serviço público. Sem mencionar ainda que não há diminuição de veículos particulares transitando nas vias públicas, ao contrário, há um aumento anual e preocupante dos níveis de motorização e de poluição.

Referidas conclusões se mostraram ainda mais claras quando da análise dos fatores discriminatórios em espécie, ou seja, quando se passou à análise das classes de usuários que recebem benefícios tarifários em comparação com os fins da política estudada. Ou, em suma, quando analisamos o perfil do usuário beneficiado com o fator baixa renda,

fator fundamental da elaboração da tarifa social. Sem levar em consideração o fator baixa-renda, muitos são os benefícios que concorrem com a desigualdade e exclusão social no setor, batendo de frente com a universalidade almejada.

Há, portanto, usuários pobres custeando benefícios tarifários de outros usuários que, em regra, não se pode afirmar que não tem condições de pagar a tarifa cheia. As consequências negativas, assim, são novamente vislumbradas: desigualdade social, exclusão e diminuição de usuários pagantes do transporte público.

Após todas essas conclusões auferidas ao longo da pesquisa, alguns outros paradigmas também foram desconstruídos. Em primeiro lugar, torna-se difícil poder afirmar que a tarifa social é realmente uma política pública. Se o conceito de política pública é o conjunto de ações positivas do Estado visando assegurar um direito, então, a tarifa social não pode ser enquadrada como tal. Como delineado, referida medida não assegura o direito a igualdade material nem o direito à universalidade, princípios inerentes aos serviços públicos, assim, não há política pública no termo exato da palavra.

Ademais, à medida que a tarifa social não atinge o interesse público, e é realizada de forma a privilegiar interesses que não o da sociedade usuária do transporte, o Estado age em acordo com seus próprios interesses conjuntamente com os interesses do ente privado, pois, a ele não é necessário transferir recursos ao transporte público sob a falsa alegação da política pública eficiente e, ao ente privado, porque se beneficia com o reajuste do preço das tarifas nos termos do artigo 35 da Lei nº 9.074 de 1995.

Neste ponto importante destacar que muito embora o equilíbrio econômico e financeiro do contrato seja fator de discussão entre poder concedente e concessionária tendo em vista a evasão de usuários principalmente em razão do aumento gradual do preço das tarifas e incentivo do Governo no uso do transporte particular, a possibilidade de reajuste tarifário prevista no artigo 35 da Lei de Concessões e Permissões de Serviços Públicos consolida um modelo de Estado que privilegia o interesse privado em face do interesse público em discordância da política tarifária estipulada, pois, o reajuste constante no preço das tarifas visualizado principalmente na última década, subjuga o princípio da tarifa módica e, consequentemente, o direito e interesse do cidadão-usuário.

Nessa monta, dentre as opções do artigo 35 da referida Lei – custear os benefícios emanados ou reajustar o valor das tarifas - o reajuste é a opção mais comum do Estado quando de um possível desequilíbrio contratual, ônus que recai diretamente no valor das tarifas e no poder aquisitivo dos utentes, demonstrando também uma política tarifária avessa

ao equilíbrio imprescindível entre interesses públicos e privados de uma concessão de serviço essencial nos termos da Constituição.

Nesse sentido, o atual modelo da tarifa social remonta a um Estado Regulador, de característica não participativa, o que não pode ser aceito dentro de uma Constituição Democrática e Social de Direito. O Estado Democrático, que tem como fundamento maior, dentre outros, a construção de uma sociedade justa e igualitária com a participação conjunta do ente público com a sociedade, deve atuar diretamente através de ações positivas na consecução do interesse público através de políticas públicas eficientes.

O Estado, pois, tem a obrigação de assegurar os direitos e garantias fundamentais, principalmente em assegurar o princípio da igualdade material entre os usuários do serviço público, de forma que é imprescindível que as ordenações estatais se direcionem para concretização das necessidades sociais. No caso do transporte, o Poder Público tem o dever de custear os benefícios tarifários por ele emanados. Esse custeio remonta não somente à sua participação na persecução de uma política eficiente, como também da essencialidade advinda não só do conceito de serviço público, como meio de garantir as necessidades sociais, como também da essencialidade do transporte, como meio de promover a inclusão e universalidade do serviço.

Por fim, como alternativa possível à problemática levantada, a introdução da concorrência no setor do transporte público seria capaz de aumentar o grau de eficiência na prestação do serviço, diminuindo o preço das tarifas a todos os usuários indistintamente, garantindo a tarifa módica e a execução de qualidade do transporte urbano. Para tanto, imprescindível o controle da política tarifária por parte do Poder Público, visando assegurar os interesses das concessionárias quanto ao lucro e os interesses dos usuários quanto a uma contraprestação justa e um deslocamento eficiente, garantindo a igualdade e a universalidade.

Importante destacar, porém, que a concorrência, como ocorre no modelo europeu, deve ser efetivada também entre o transporte público e o transporte privado, ou seja, para o sucesso do empreendimento, é necessária uma forte mudança nas políticas de transporte brasileira. O atual modelo voltado ao incentivo do transporte particular torna o transporte público pouco competitivo e contribui de forma decisiva para o ciclo vicioso de perda de demanda e competitividade. Há a necessidade de incentivo do Governo Federal na utilização do transporte público como deslocamento de primeira classe. Sem essa mudança de paradigmas, o transporte público urbano não terá condições de concorrer com o transporte particular.

Assim, é possível afirmar que a tarifa social e o subsídio cruzado no transporte público brasileiro é um mito de alcance da universalidade do serviço público, pois, não há fundamentos científicos concretos que expliquem sua forma de atuação como meio de garantia desse direito. Nesse sentido, o princípio da universalidade compreende a interação de dois princípios básicos: a igualdade material e a supremacia do interesse público, o qual só se tornará real a partir do momento que o transporte público passar a ser financiado em conjunto com o Estado através de políticas públicas eficientes. Imputar ao usuário pagante somente, todo o sistema de transporte público brasileiro através do subsídio cruzado é desconstruir o conceito de política pública e retirar do Estado o seu próprio papel na persecução do serviço *público*, agravando problemas sociais e acentuando desigualdades.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Aline Paola Correa Braga Câmara de. **As tarifas e as demais formas de remuneração do serviço público**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2009.

AMERICAN PUBLIC TRANSPORT ASSOCIATION. **APTA statistical reports**.

Washington, DC, 22 set. 2012. Disponível em:

<<http://www.apta.com/resources/statistics/Pages/default.aspx>> Acesso em: 7 maio 2014.

ANDRADE, Odilon Campos. **Serviços públicos e de utilidade pública**. São Paulo: Livraria Acadêmica, 1937.

ARAGÃO, Alexandre dos Santos. **Direito dos serviços públicos**. São Paulo: Forense, 2013.

ARANTES, Edson. Empresa São José pretende subir passagem para R\$ 3,85. **Comércio da Franca**, Franca, ano 98, n. 21747, maio 2013. p. A4.

ARAÚJO, Luiz Alberto David. **Direito constitucional**: princípio da isonomia e a constatação da discriminação positiva. São Paulo: Saraiva, 2006.

ARISTÓTELES, **Ética a Nicômaco**. São Paulo: Abril Cultural, 1979. (Pensadores).

ARMSTRONG, Karen. **Breve história do mito**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014. (livro digital).

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES URBANOS.

Desoneração dos custos das tarifas do transporte público urbano e de características urbana. Brasília, DF, abr. 2009. Disponível em: <<http://tarifazero.org/wp-content/uploads/2010/08/DesoneracaoCustosTarifasAbr2009.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2014.

_____. **Relatório final**: novas tendências em política tarifária. Brasília, DF, jun. 2005.

Disponível em: <<http://brasil.indymedia.org/media/2006/12/369544.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2014.

_____. **Transporte público urbano**: como atender as demandas sociais? Brasília, DF, jul.

2014. Disponível em:

<<http://www.ntu.org.br/novo/upload/Publicacao/Pub635449223395840593.pdf>>. Acesso em: 27 out. 2014.

_____. **Qualificação e racionalização do transporte público por ônibus**. Brasília, DF,

2014. Disponível em:

<<http://www.ntu.org.br/novo/upload/Publicacao/Pub635277253009534265.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2014.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS FABRICANTES DE VEÍCULOS AUTOMOTIVOS.

Política industrial automotiva: visão da ANFAVEA. São Paulo, set. 2011. Disponível em:

<www.anfavea.com.br/PoliticaAutomotiva.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2014.

ATRIZ Lucélia Santos é fotografada em ônibus cheio no Rio, após sumir da TV. **Globo Extra**, Rio de Janeiro, 12 mar. 2014. Disponível em: <<http://extra.globo.com/famosos/atriz-lucelia-santos-fotografada-em-onibus-cheio-no-rio-apos-sumir-da-tv-11860324.html#ixzz3EKd5tMoY>>. Acesso em: 23 set. 2014.

AZEVEDO, Eurico de Andrade; ALENCAR, Maria Lúcia Mazzei de. **Concessão de serviços públicos. Comentários às Leis 8.987 e 9.074**. São Paulo: Malheiros, 1998.

BEERS, Cees Van. MOOR, André de. Perverse subsidies, international trade and the environment. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, DF, n. 18, dez. 1998. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/98/101>>. Acesso em: 20 set. 2014.

BELO HORIZONTE. Decreto-Lei nº 3.326 de 3 de junho de 1941. Dispõe sobre o transporte de malas postais, e dá outras providências. **Diário Executivo**, Belo Horizonte, 3 jun. 1941. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/civil_05/decreto-lei/3326/Del3326.htm> Acesso em: 30 maio 2014.

_____. Lei nº 21.121, de 3 de janeiro de 2014. Assegura ao idoso e à pessoa com deficiência que menciona gratuidade no serviço intermunicipal de transporte coletivo de passageiros, altera a Lei nº 12666 de 04 de novembro de 1997, que dispõe sobre a política estadual de amparo ao idoso e dá outras providências. **Diário Executivo**, Belo Horizonte, 3 jan. 2014. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn:urn:lex:br:minas.gerais:estadual:lei:2014-01-03;21121>> . Acesso em: 22 set. 2014.

BITTAR, Carlos Eduardo Bianca. **A justiça em Aristóteles**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005.

BLANCHET, Luiz Alberto. **Concessões e permissões de serviços públicos**. Curitiba: Juruá, 1995.

BOARETO, Renato. A mobilidade urbana sustentável. **Revista dos Transportes Públicos**, São Paulo, ano 25, n. 100, p. 45-56, jul./set. 2003.

BOBBIO, Norberto. **Igualdade e liberdade**. Rio de Janeiro: Ediouro, 1997.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado liberal ao Estado social**. São Paulo: Malheiros, 2000.

BONIZZATO, Luigi. **A construção urbanística e elementos para elaboração de uma teoria do direito constitucional urbanístico**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2010.

BRANDT, Ricardo. Campinas dobra subsídio de transporte público. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 27 ago. 2013. Geral. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/geral,campinas-dobra-subsidio-de-transporte-publico,1068445>>. Acesso em: 30 maio 2014.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 17 jan. 2014.

BRASIL. Lei nº 7.418 de 16 de dezembro de 1985. Institui o Vale-Transporte e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 dez. 1985. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7418.htm>. Acesso em: 14 jul. 2014.

_____. Lei nº 8.039 de 31 de maio de 1990. Dispõe sobre o critério de reajuste das mensalidades escolares e da outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 maio 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1989_1994/L8039.htm>. Acesso em: 27 out. 2014.

_____. Lei nº 8.078 de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 set. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm>. Acesso em: 7 fev. 2014.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 jun. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 14 abr. 2014.

_____. Lei nº 8.883, de 8 de junho de 1994. Altera dispositivos da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 9 jun. 1994. p. 8.285. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8883.htm>. Acesso em: 24 set. 2014.

_____. Lei nº 8.899 de 29 de junho de 1994. Concede passe livre às pessoas portadoras de deficiência no sistema de transporte coletivo interestadual. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 jun. 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8899.htm>. Acesso em: 24 set. 2014.

_____. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 fev. 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm>. Acesso em: 17 jan. 2014.

_____. Lei nº 9.074 de 7 de julho de 1995. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 8 jul. 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9074cons.htm>. Acesso em: 10 jan. 2014.

_____. Lei nº 9.427 de 26 de dezembro de 1996. Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9427cons.htm> Acesso em: 22 set. 2014.

_____. Lei nº 9.472 de 16 de julho de 1997. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 jul. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9472.htm>. Acesso em: 22 set. 2014

BRASIL. Lei nº 9.870 de 23 de novembro de 1999. Dispõe sobre o valor das anuidades escolares e da outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 nov. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9870.htm>. Acesso em: 9 dez. 2014.

_____. Lei nº 10.192 de 14 de fevereiro de 2001. Dispõe sobre medidas complementares ao Plano Real e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 fev. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10192.htm>. Acesso em: 21 set. 2014.

_____. Lei nº 12.212 de 20 de janeiro de 2010. Dispõe sobre a Tarifa Social de Energia Elétrica e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 jan. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12212.htm>. Acesso em: 10 jan. 2014.

_____. Lei nº 12.587 de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1 jan. 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm>. Acesso em: 5 mar. 2014.

_____. **Supremo Tribunal Federal**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/principal/principal.asp>>. Acesso em: 27 out. 2014.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: _____. (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CADE arquiva processos sobre subsídio cruzado contra Vivo e Telefônica. Disponível em: <<http://www.telesintese.com.br/cade-arquiva-processos-sobre-subsidio-cruzado-contra-vivo-e-telefonica/>>. Acesso em: 30 out. 2014.

CALDAS, Jonas. Tarifa de ônibus em Florianópolis será reduzida a partir de 1º de junho. **G1**, Florianópolis, 30 maio 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/2014/05/tarifa-de-onibus-em-florianopolis-sera-reduzida-partir-de-1-de-junho.html>>. Acesso em: 30 maio 2014.

CALHEIROS, Renan. Projeto de Lei nº 248 de 2013. Institui o Programa "Passe Livre Estudantil", de âmbito nacional. **Diário do Senado Federal**, Brasília, DF, 26 jun. 2013. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=113336>. Acesso em: 10 jul. 2014.

CÂMARA, Jacintho Arruda. **Tarifa nas concessões**. São Paulo: Malheiros, 2009.

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Projeto de Lei nº 688 de 2013. Aprova o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, 26 set. 2013. Disponível em: <<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/projeto-de-lei-com-links/>>. Acesso em: 2 out. 2014.

CAMPINAS. Lei nº 6.044, de 11 de abril de 1989. Dispõe sobre a isenção do pagamento do transporte coletivo urbano concedida ao idoso, ao portador de deficiências e ao aposentado por invalidez e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de Campinas**, São Paulo, 11 abr. 1989. Disponível em: <<http://www.campinas.sp.gov.br/bibjuri/lei6044.htm>> Acesso em: 30 maio 2014.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional**. Coimbra: Almedina, 2004.

CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de et al. **Tarifação e financiamento do transporte público urbano**. Brasília, DF, jul. 2013. (Nota técnica nº 2). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/130714_notatecnicadirur02.pdf> Acesso em: 10 abr. 2014.

_____.; PEREIRA, Rafael Henrique Moraes. **Efeitos da variação da tarifa e da renda da população sobre a demanda de transporte público coletivo urbano**. Brasília, DF, mar. 2011. (Texto para discussão 1595). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1595.pdf>. Acesso em: 25 out. 2014.

CARVALHO, Rogério. Projetos de Lei nº 2965, 14 de dezembro de 2011. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 15 dez. 2011. p. 67368. col. 1. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=531811>>. Acesso em: 2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2011.

CONGRESSO NACIONAL. Projeto de Lei nº 1687 de 2007. Institui as diretrizes da política de mobilidade urbana e dá outras providências. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, DF, 2 set. 2007. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=BFF6424ECD15C15D5322E0054663E3E4.node1?codteor=490284&filename=Avulso+-PL+1687/2007> . Acesso em: 16 set. 2014.

COVENANT OF MAYORS. **Is free public transport sustainable?** New Covenant of Mayors video in Tallinn. 3 maio 2013. Disponível em: <http://www.eumayors.eu/news_en.html?id_news=460>. Acesso em: 3 out. 2014.

CURITIBA. Lei nº 7.556, de 17 de outubro de 1990. Dispõe sobre o transporte coletivo de passageiros e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de Curitiba**, Curitiba, 17 out. 1990. Disponível em: <<http://cm-curitiba.jusbrasil.com.br/legislacao/731981/lei-7556-90>>. Acesso em: 30 maio 2014.

DATUM INTERNACIONAL. **Encuesta de opinión pública a nivel nacional**. Lima, abr. 2014. Disponível em: <http://peru21.pe/f/pulsoperu/datum/2014_04.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2014.

DELEPIERRE, Camille. **Sydotr Trampar**: a bike to work competition to eliminate unnecessary car journeys. 2011. Disponível em: <<http://www.eltis.org/discover/case-studies/sydotr-trampar-bike-work-competition-eliminate-unnecessary-car-journeys>> . Acesso em: 3 nov. 2014.

DENHARDT, Robert B. **Teorias da administração pública**. Tradução de Francisco Heidemann. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO DE SÃO PAULO. **Estatísticas de trânsito**: frota de veículos em São Paulo 2014. São Paulo, 2014. Disponível em: <<http://www.detran.sp.gov.br/wps/portal/detran/odetran/estatisticasdotransito/sa-conteudo/5e8c1ee0-9ff1-410c-af1e-d09e22d981d2?n=5e8c1ee0-9ff1-410c-af1e-d09e22d981d2&useDefaultText=0&useDefaultDesc=0>>. Acesso em: 5 mar. 2014.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE TRÂNSITO. **Estatística da frota de veículos no Brasil em 2013**. Disponível em: <<http://www.denatran.gov.br/frota2013/tipodeveiculo.pdf>>. Acesso em: 2 maio 2014.

DERANI, Cristiane. **Privatização e serviços públicos**: as ações do Estado na produção econômica. São Paulo: Max Limonad, 2002.

DIEHL, Diego Augusto; ROSA, Greicy; MAZURA, Victor Alexandre. **Direito à cidade**: mobilidade urbana e tarifa zero. Disponível em: <<http://tarifazero.org/20013/02/direito-a-cidade-mobilidade-urbana/>>. Acesso em: 20 jun. 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2012.

_____. **Direito regulatório**: temas polêmicos. São Paulo: Fórum, 2013.

_____. O direito administrativo brasileiro sob influência dos sistemas de base romanística e da common Law. **Direito do Estado**, São Paulo, p. 17, 2007. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/artigo/maria-sylvia-zanella-di-pietro/o-direito-administrativo-brasileiro-sob-influencia-dos-sistemas-de-base-romanistica-e-da-common-law>>. Acesso em: 27 abr. 2013.

DINIZ, Gustavo Saad. Influência constitucional na regulação e concorrência dos agentes econômicos. **Revista Nacional de Direito e Jurisprudência**, Ribeirão Preto, v. 6, n. 79, p. 49–67, jul. 2006.

DIRETORIA DE ESTUDOS MACROECONÔMICOS. **Impactos de redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) de automóveis**. Brasília, DF, ago. 2009. Disponível em: <http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/2009_nt015_agosto_dimac.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2014.

DOEVERDEN, Kees Van; PEETERS, Paul. Financially independent public transport; its impacts on the public transport system in the Netherlands. **European Journal of Transport and Infrastructure Research**, Delf, v. 5, n. 2, p. 97-144, 2005. Disponível em: <http://www.ejtir.tudelft.nl/issues/2005_02/pdf/2005_02_02.pdf> . Acesso em: 3 out. 2014.

DUTRA, Marina. Ações de melhoria do trânsito só receberam 35% da verba prevista em 2013. Brasília, DF, jan. 2014. Disponível em:
<<http://www.contasabertas.com.br/website/arquivos/7517>> Acesso em: 13 jan. 2014.

ERUNDINA, Luiza. Proposta de emenda à constituição nº 90, de 29 de setembro de 2011. Dá nova redação ao art. 6º da Constituição Federal, para introduzir o transporte como direito social. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 30 set. 2011. Disponível em:
<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=522343>>. Acesso em: 17 jun. 2014.

EUROPEAN LOCAL TRANSPORT INFORMATION SERVICE. **Competition and contracting in Public Transport**. Disponível em:
<<http://www.eltis.org/resources/training/competition-and-contracting-public-transport>>. Acesso em: 3 nov. 2014.

_____. **Hasselt cancels free public transport after 16 years**. 2013. Disponível em:
<http://www.eltis.org/index.php?ID1=5&id=60&news_id=4183>. Acesso em: 22 set. 2014.

EUROPEAN METROPOLITAN TRANSPORT AUTHORITIES. **Barometer of public transport in European metropolitan areas**. Paris, 2006. Disponível em:
<http://www.emta.com/article.php3?id_article=267&lang=en>. Acesso em: 25 set. 2014.

FERNANDES, Sofia. Consumidor deverá bancar os R\$ 4 bi de subsídios extras a elétricas. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 23 set. 2014. Mercado. Disponível em:
<<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2014/09/1521065-consumidor-devera-arcar-com-r-4-bi-para-setor-eletrico-diz-mantega.shtml>>. Acesso em: 24 set. 2014.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Princípios fundamentais do direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2010.

FIGUEIREDO, Marcos; FIGUEIREDO, Angelina. **Avaliação política e avaliação de políticas**: um quadro de referência teórica. São Paulo: IDESP, 1985.

FRANCA. Lei nº 3.854, de 29 de outubro 1990. Dispõe sobre a concessão de benefícios na área de transporte urbano de passageiros do Município e dá outras providências. **Diário da Franca**, Franca, 29 out. 1990. Disponível em:
<<http://www.camarafranca.sp.gov.br/ordemdodia/busca-de-leis/leis-ordinarias/12605-lei-no-3854-de-29-de-outubro-de-1990>> Acesso em: 10 maio 2014.

FREITAG, Barbara. **Teoria das cidades**. São Paulo: Papirus, 2011.

FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS. **Valor dos veículos em uso**. Disponível em: <<http://www.fipe.org.br/valordosveiculos>>. Acesso em: 4 maio 2014.

GOLDMAN, Alberto. Projeto de Lei nº 694 de 1995. Institui as Diretrizes Nacionais do Transporte Coletivo Urbano e dá outras providências. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, DF, 30 set. 1995. Disponível em:
<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=15750>>. Acesso em: 16 set. 2014.

GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Transporte urbano e inclusão social**: elementos para políticas públicas. Brasília, DF, jul. 2013. (Texto para discussão nº 960). Disponível em: <<http://xa.yimg.com/kq/groups/1624466/1763872638/name/transporteurbano.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2013.

GONÇALVES, Carlos Eduardo Soares. Subsídios cruzados, e perigosos. **Valor Econômico**, São Paulo, 29 ago. 2014. Cultura. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/cultura/3672274/subsidios-cruzados-e-perigosos>>. Acesso em: 22 set. 2014.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2014.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **A experiência brasileira nas concessões de serviço público**. Disponível em: <https://www4.tce.sp.gov.br/sites/default/files/A-experiencia-brasileira-concessoes-servico-publico-artigo_0.pdf>. Acesso em: 30 out. 2014.

_____. **O serviço público e a constituição brasileira de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2003.

GUIMARÃES, Geraldo Spagno. **Comentários à lei de mobilidade urbana**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Despesas, rendimentos e condições de vida**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/pof/2008_2009/default.shtm>. Acesso em: 14 abr. 2014.

_____. **Canais**: cidades: Minas Gerais: Diamantina: dados gerais do município. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/painel/painel.php?codmun=312160>>. Acesso em: 3 out. 2014.

_____. **Canais**: cidades: Rio de Janeiro: Silva Jardim: dados gerais do município. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/painel/painel.php?lang=&codmun=330560&search=rio-de-janeiro%7Csilva-jardim%7Cinfograficos:-dados-gerais-do-municipio>>. Acesso em: 3 out. 2014.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. São Paulo: Dialética, 2005.

_____. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2010.

_____. **O direito das agências reguladoras independentes**. São Paulo: Dialética, 2002.

_____. **Teoria geral das concessões de serviços públicos**. São Paulo: Dialética, 2003.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

KÖHNLEIN, Claus . **Promoting bicycle traffic in an automobile town (Germany)**. Disponível em: <<http://www.eltis.org/discover/case-studies/promoting-bicycle-traffic-automobile-town-germany>>. Acesso em: 3 nov. 2014.

LEITE JUNIOR, Hamilton de França; ALENCAR, Cláudio Tavares de; JOHN, Vanderley Moacyr. **Evolução do espaço destinado a automóveis em relação a área total construída dos edifícios de São Paulo**. Disponível em: <www.hamiltonleite.com.br/LARES2011.pdf> . Acesso em: 22 set. 2014.

LIMA e a descentralização do transporte coletivo. 17 jun. 2013. Disponível em: <<http://www.renderingfreedom.com/2013/06/lima-e-descentralizacao-do-transporte.html>>. Acesso em: 19 nov. 2014.

MACHADO NETO, Antônio Luís. **Sociologia jurídica**. São Paulo: Saraiva 1987.

MAGALHÃES, Alex Ferreira. **O direito das favelas**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. Salvador: Podivm, 2007.

MARINHO, José da Cruz. Projeto de Lei nº 2956 de 2011. Dispõe sobre reserva de vagas para egressos de escolas de ensino médio da região geográfica em que estiver situada a instituição federal de educação superior que aderir a sistema nacional unificado de seleção de candidatos a seus cursos de graduação. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 15 dez. 2011. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=891467&filename=PL+1644/2011> Acesso em: 10 jul. 2014.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. A nova regulação dos serviços públicos. **Revista de Direito Administrativo – RDA**, São Paulo, n. 228, p. 13–29, abr./jun. 2002.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2011.

_____. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. São Paulo: Malheiros, 2012.

_____. **Serviço público, conceito e características**. Disponível em: <<http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2544/5.pdf>> Acesso em: 27 nov. 2013.

MENEZES, Paulo Lucena de. **A ação afirmativa (affirmative action) no direito norte-americano**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2001.

MIRANDA, Ricardo. No mundo da rua. **Isto é**, São Paulo, ed. 1729, nov. 2002. Disponível em: <http://www.istoe.com.br/reportagens/22244_NO+MUNDO+DA+RUA> Acesso em: 21 maio 2014.

MOOR, Fernanda Stracke. **O regime de delegação da prestação de serviços públicos**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

MORAIS, Maria da Piedade; CRUZ, Bruno de Oliveira; OLIVEIRA, Carlos Wagner de Albuquerque. **Residential segregation and social exclusion in brazilian housing markets.** Brasília, DF, abr. 2003. (Texto para discussão nº 951). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0951.pdf>. Acesso em: 10 maio 2014.

_____.; COSTA, Marco Aurélio. **Infraestrutura social e urbana no Brasil:** subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas. Brasília, DF, maio 2011. (Comunicado nº 94). Disponível em: <www.ipea.gov.br/portal/stories/PDFs/comunicado/110525_comunicadoipea64.pdf> Acesso em: 9 mar. 2014.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo.** Rio de Janeiro: forense, 2002.

MOSSO, Mário Manhaes. **Transporte:** gestão de serviços e alianças estratégicas. São Paulo: Interciência, 2001.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Eficácia nas concessões, permissões e parcerias.** Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

MOVIMENTO PASSE LIVRE. Disponível em: <<http://tarifazero.org/mpl/>>. Acesso em: 30 jun. 2014.

MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA. **Que és la reforma del transporte.** Disponível em: <<http://www.munlima.gob.pe/reformatransporte/que-es-la-reforma-del-transporte>>. Acesso em: 18 nov. 2014.

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica.** São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

NUNES, Eduardo Pereira. **Censo demográfico 2010:** resultados preliminares do universo. Brasília, DF, maio 2011. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/0000000408.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2014.

ORBE, Gabriela Garcia Calderon. **Caos:** o transporte público de Lima. Disponível em: <<http://pt.globalvoicesonline.org/2014/05/03/caos-o-transporte-publico-de-lima/>>. Acesso em: 29 nov. 2014.

PAIM, Paulo. Projeto de Lei nº 7.699 de 2006. Institui o Estatuto do Portador de Deficiência e dá outras providências. **Diário da Câmara dos Deputados,** Brasília, DF, 6 fev. 2007. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/432201.pdf>>. Acesso em: 2 out. 2014.

PASTOR, Juan Afonso Santamaria. **Principios de derecho administrativo.** Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces. 2000. v. 2.

PEREIRA, Carlos Bresser. A economia e a política do plano real. **Revista de Economia Política**, Brasília, DF, v. 14, n. 4, p. 129-149, out./dez. 1994. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/56-10.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2014.

PINCER, Pedro. Estatuto do Idoso completa 9 anos e ainda tem desafios. **Jornal do Senado**, Brasília, DF, 2 out. 2012. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/jornal/edicoes/2012/10/02/estatuto-do-idoso-completa-9-anos-e-ainda-tem-desafios>>. Acesso em: 2 out. 2014.

PIROTTA, Fernanda de Abreu. **O fenômeno da captura nas agências reguladoras**. Disponível em: <<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/anexos/19678-19679-1-PB.pdf>>. Acesso em: 14 set. 2014.

PREFEITURA MUNICIPAL DE AGUDOS. **Dados do município**. Disponível em: <<http://www.agudos.sp.gov.br/>>. Acesso em: 3 out. 2014.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. **Subsídio de Curitiba beneficia 13 municípios da RMC**. 25 fev. 2014. Disponível em: <<http://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/subsidio-de-curitiba-beneficia-13-municipios-da-rmc/32147>> Acesso em: 30 maio 2014.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MUZAMBINHO. **Dados do município**. Disponível em: <<http://www.muzambinho.mg.gov.br/a-cidade.php#estatisticas>>. Acesso em: 3 out. 2014.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. **Gratuidade nos ônibus para passageiros a partir dos 60 anos entra em vigor**. São Paulo, 14 mar. 2014. Disponível em: <<http://www.capital.sp.gov.br/portal/noticia/2020>>. Acesso em: 30 maio 2014.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Mensagem nº 181 de 13 de fevereiro de 1995. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 fev. 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Mensagem_Veto/anterior_98/vep-181-95.htm>. Acesso em: 10 jan. 2014.

RAMOS, André de Carvalho. **Teoria Geral dos direitos humanos na ordem internacional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

REAL AUTO ÔNIBUS. **Nossas linhas**. Disponível em: <<http://www.realautoonibus.com.br/Site/NossasLinhas-Premium-00,,REAL68983320121012131824-95.html>>. Acesso em: 22 out. 2014.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. São Paulo: Saraiva 2009.

REVISTA DOS TRANSPORTES PÚBLICOS. São Paulo: Associação Nacional de Transportes Públicos, n. 133, 2013. Disponível em: <http://www.antp.org.br/_5dotSystem/download/dcmDocument/2013/04/26/E187E7B0-96CE-4307-8987-BRHO04727C73D.pdf>. Acesso em: 21 set. 2014.

SANTOS, Milton. **A urbanização desigual**. Petrópolis: Vozes, 1980.

SÃO PAULO. (Estado). Lei nº 13.884 de 25 de agosto de 2004. Estabelece normas complementares ao Plano Diretor Estratégico, institui os Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras, dispõe sobre o parcelamento, disciplina e ordena o Uso e Ocupação do Solo do Município de São Paulo. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, 25 ago.

2004. Disponível em:

<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/plantas_on_line/legislacao/index.php?p=8447>. Acesso em: 23 set. 2014.

_____. Lei nº 15.179 de 23 de outubro de 2013. Garante às pessoas idosas, maiores de 60 (sessenta) anos, gratuidade no serviço intermunicipal de transporte coletivo de passageiros de característica rodoviária convencional, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, 23 out. 2013. Disponível em:

<<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2013/lei-15179-23.10.2013.html>> . Acesso em: 22 set. 2014.

_____. Lei nº 15.912 de 16 de dezembro de 2013. Dispõe sobre a isenção de pagamento da tarifa nas linhas urbanas de ônibus às pessoas com idade igual ou maior que sessenta anos, no âmbito do Município de São Paulo, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, 16 dez. 2013. Disponível em:

<<http://www.radarmunicipal.com.br/legislacao/lei-15912>>. Acesso em: 30 maio 2014.

SÃO PAULO TRANSPORTES. **Sistema municipal de transporte**. Disponível em:

<http://sptrans.com.br/a_sptrans/sistema.aspx> Acesso em: 30 out. 2014.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SENADO. Projeto de Lei nº 248, de 25 de junho de 2013. Institui o Programa "Passe Livre Estudantil", de âmbito nacional. **Diário do Senado Federal**, Brasília, DF, 26 jun. 2013. p. 36734-39737. Disponível em:

<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=113336>. Acesso em: 2014.

SILVA, Danilo Tavares. **Coleção direito econômico: transportes terrestres**. São Paulo: Saraiva, 2013.

SILVA, José Afonso da, **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2005.

SOARES, Mário Lúcio Quintão. **Teoria do Estado: novos paradigmas em face da globalização**. São Paulo: Atlas, 2008.

SPOSATI, Aldaíza. **Exclusão social abaixo da linha do equador**. Disponível em:

< <http://pt.scribd.com/doc/65714846/Aldaiza-Sposat-Exclusao-Social-Abaixo-da-Linha-do-Equador>> Acesso em: 21 maio 2014.

SQUIZZATO, Ana Carolina. **Direito financeiro e econômico**. São Paulo: Método, 2013.

SUBSÍDIO cruzado. **Cidades do Brasil**, São Paulo, ed. 25, out. 2001. Disponível em: <<http://cidadesdobrasil.com.br/cgi-cn/news.cgi?cl=099105100097100101098114&arecod=13&newcod=355>>. Acesso em: 22 abr. 2013.

SUBSÍDIO pago para ônibus em sp vai a R\$ 1,7 bilhão. 30 set. 2014. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2014/09/30/subsidio-pago-para-onibus-em-sp-vai-a-r-17-bi.htm>>. Acesso em: 30 set. 2014.

TADEU, Paulo. Justificativa do Projeto de Lei nº 79 de 2011. Cria o Programa Nacional do Passe Livre Estudantil e dá outras providências. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 19 fev. 2011. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=A82C193F9492243357852FEAFF2FD2FB.proposicoesWeb2?codt eor=837159&filename=PL+79/2011>. Acesso em: 2 out. 2014.

TALLINN: the capital city of Estonia. Disponível em: <<http://www.visitestonia.com/en/holiday-destinations/city-guides/tallinn-the-capital>>. Acesso em: 18 nov. 2014.

TARIFA de ônibus sobre em três cidades da região hoje. **Correio Popular**, Campinas, 1º ago. 2014. p. A8.

THE URBAN MOBILITY OBSERVATORY. Disponível em: <<http://www.eltis.org/pt>>. Acesso em: 2014.

THE URBAN MOBILITY OBSERVATORY. **Admission of bicycles on public transport (Denmark. Copenhagen)**. Disponível em: <<http://www.eltis.org/discover/case-studies/admission-bicycles-public-transport-denmark-copenhagen>>. Acesso em: 3 nov. 2014.

_____. **City of Amsterdam tackles bicycle theft (the Netherlands)**. Disponível em: <<http://www.eltis.org/discover/case-studies/city-amsterdam-tackles-bicycle-theft-netherlands>>. Acesso em: 3 nov. 2014.

_____. **Public bicycle in Barcelona after its second year of implementation (Spain)**. Disponível em: <<http://www.eltis.org/discover/case-studies/public-bicycle-barcelona-after-its-second-year-implementation-spain>>. Acesso em: 3 nov. 2014.

TORRES, Haroldo da Gama et al. **Poverty and space: patterns of segregation in São Paulo**. Disponível em: <<http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/antigo/v1/pdf/texas.pdf>> Acesso em: 15 maio 2014.

VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara de. **Circular é preciso: viver não é preciso. a história do trânsito na cidade de São Paulo**. São Paulo: Annablume, 1999.

_____. **Mobilidade urbana e cidadania**. São Paulo: Senac, 2012.

_____. **Políticas de transporte no Brasil: a construção da mobilidade excludente**. São Paulo: Manole, 2014.

XIBERRAS, Martine. **As teorias da exclusão**. São Paulo: Instituto Piaget. 1996.