

UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE - UFCG
CENTRO DE CIÊNCIAS E TECNOLOGIA - CCT
DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA CIVIL - DEC
ÁREA DE TRANSPORTES

ANDRESSA VIDAL DE NEGREIROS NÓBREGA

RELEVÂNCIA SOCIAL DAS GRATUIDADES NO TRANSPORTE COLETIVO
URBANO

CAMPINA GRANDE

2005



Biblioteca Setorial do CDSA. Julho de 2021.

Sumé - PB

ANDRESSA VIDAL DE NEGREIROS NÓBREGA

RELEVÂNCIA SOCIAL DAS GRATUIDADES NO TRANSPORTE COLETIVO
URBANO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Universidade Federal da Paraíba como parte dos
requisitos para a obtenção da graduação em
Engenharia Civil.

Orientador: Prof. Walter Santa Cruz

CAMPINA GRANDE
2005

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 - IMPACTOS DO TRANSPORTE URBANO SOBRE A POBREZA.	18
---	-----------

LISTA DE GRÁFICOS

- GRÁFICO 1** - POPULAÇÃO COM RENDA FAMILIAR ABAIXO DE 3 SALÁRIOS MÍNIMOS MENSAIS: DISTRIBUIÇÃO DOS DESLOCAMENTOS NOS DIAS ÚTEIS POR MOTIVO (EM %) - JULHO DE 2003 16
- GRÁFICO 2** - NÚMERO DE VIAGENS POR MOTIVO E RENDA FAMILIAR - RMSP, 1997 17
- GRÁFICO 3** - PESO NA DESPESA CORRENTE MÉDIA FAMILIAR MENSAL DOS SERVIÇOS PÚBLICOS POR CLASSE DE RENDIMENTO MÉDIO FAMILIAR EM UNIDADES DE SALÁRIO MÍNIMO..... 19
- GRÁFICO 4** - RENDIMENTO MÉDIO MENSAL DO TRABALHO NAS RMS X TARIFA REAL MÉDIA PONDERADA NAS CAPITAIS..... 20
- GRÁFICO 5** - ÍNDICE DO RENDIMENTO MÉDIO REAL DAS PESSOAS OCUPADAS (RMS) E DA TARIFA) REAL MÉDIA PONDERADA (CAPITAIS)..... 21
- GRÁFICO 6** - PASSAGEIROS TRANSPORTADOS POR MÊS/ CAPITAIS BRASILEIRAS - SISTEMA DE ÔNIBUS URBANOS - ABRIL E OUTUBRO DE 1994 E 2003..... 23
- GRÁFICO 7** - PASSAGEIROS TRANSPORTADOS POR VEÍCULO/DIA - CAPITAIS BRASILEIRAS - SISTEMA DE ÔNIBUS URBANOS - ABRIL E OUTUBRO DE 1995 E 2003..... 24
- GRÁFICO 8** - ÍNDICE DE PASSAGEIROS POR QUILOMETRO (IPK)/ CAPITAIS BRASILEIRAS - SISTEMA DE ÔNIBUS URBANOS - ABRIL E OUTUBRO DE 1994 E 2003..... 24

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - TRANSPORTE URBANO E METROPOLITANO DE PESSOAS NO BRASIL /DIVISÃO POR MODOS.....	8
TABELA 2 - ÍNDICE DE MOBILIDADE POR OCUPAÇÃO PRINCIPAL	9
TABELA 3 - EVOLUÇÃO TEMPORAL DA INDIGÊNCIA E DA POBREZA NO BRASIL	13
TABELA 4 - POPULAÇÃO COM RENDA FAMILIAR ABAIXO DE 3 SALÁRIOS MÍNIMOS MENSAIS/ ÍNDICE DE MOBILIDADE (NÚMERO MÉDIO DE DESLOCAMENTOS POR HABITANTE/DIA) ¹	15
TABELA 5 - PASSAGEIROS TRANSPORTADOS DE 1995 A 2000 (SISTEMA ÔNIBUS).....	23
TABELA 6 - IMPACTO DOS TRIBUTOS SOBRE A TARIFA DO TRANSPORTE COLETIVO URBANO	27
TABELA 7 - GRATUIDADES E DESCONTOS DE TARIFA - 2002	31

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	7
2. TRANSPORTE E SOCIEDADE	8
2.1. ADEQUAÇÃO SOCIAL AOS TIPOS MODAIS	8
2.2. EXCLUSÃO SOCIAL	10
2.3. TRANSPORTE COLETIVO URBANO	12
2.4. CUSTO DO TRANSPORTE	18
3. TARIFAS	25
3.1. CONCEITO	25
3.2. DEFINIÇÃO DO VALOR DA TARIFA	26
3.3. GRATUIDADES	29
3.3.1. Gratuitades no Brasil	29
3.3.1. Equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos.....	32
3.3.2. Gratuidade nos outros países	34
3.3.3. Soluções para amenizar o impacto das gratuidades na tarifa.....	35
3.3.3.1. Diferenciação das tarifas de acordo com critérios preestabelecidos	36
3.3.3.2. Fiscalização na necessidade real de instituição das gratuidades.....	37
3.3.3.3. Ampliação da abrangência do vale-transporte.....	37
3.3.3.4. Redução no valor cobrado nos insumos do setor	38
3.3.3.5. Diminuição da carga tributária.....	38
4. CONCLUSÃO	40
5. REFERÊNCIAS	42

1. INTRODUÇÃO

O transporte coletivo urbano é de extrema importância para o desenvolvimento de qualquer sociedade, pois é por meio dele que a maior parte da população realiza os seus deslocamentos necessários para a sua sobrevivência, como para trabalhar, estudar, comprar alimentos, buscar atendimento médico, entre outros.

No entanto, não é essa a realidade observada. A maior parcela da população brasileira, cerca de 45%, encontra-se abaixo da linha da pobreza, nas classes D e E. E é justamente essa parcela da sociedade que deveria ser o alvo principal da política de transporte coletivo urbano, que encontra-se marginalizada desse processo. Isso porque os preços cobrados pelo serviço prestado, para muitos destes são exorbitantes, e oneram por demais os já reduzidos orçamentos familiares.

Quais são os motivos que levam um serviço que tem por finalidade primordial o atendimento da população carente de meios de deslocamentos por impossibilidades financeiras, a não atender o fim a que se presta? O que tem maior impacto nesse processo? Quais as implicações sociais desse descaso com a população carente? Essas, entre outras, são perguntas que serão respondidas com o desenvolvimento do presente trabalho.

2. TRANSPORTE E SOCIEDADE

2.1. ADEQUAÇÃO SOCIAL AOS TIPOS MODAIS

Todo ser humano, para satisfazer suas necessidades básicas (trabalho, saúde, lazer), realiza atividades diárias que demandam deslocamentos para várias localidades distintas. Por isso, a mobilidade humana é um dos requisitos essenciais para sua sobrevivência.

Na sua locomoção, o homem utiliza-se de diversos meios de transporte. A distância entre os locais de origem e destino, o tempo de duração da viagem, a disponibilidade de diferentes tipos modais e o custo de cada um deles são fatores determinantes na escolha do modo mais apropriado para cada situação. Deslocar-se a pé ou por meio de bicicleta, carro, trem, ônibus, avião, barco, entre outros, são algumas das opções existentes que se adequam a cada necessidade (tabela 1).

Tabela 1 - Transporte urbano e metropolitano de pessoas no Brasil /Divisão por modos, 2002.

Modo principal	Viagens/dia (milhões)	(%)
A pé ¹	89	43,6
Bicicleta	15	7,4
Moto ²	2	1,0
Público ³	59	28,9
Automóvel ⁴	39	19,1
Total	204	100,0

Fonte: ANTP (2002), a partir de dados de origem-destino de várias cidades e dados sobre a frota de veículos e população.

Obs.: 1. apenas para viagens com mais de 500 metros.

2. Apenas para motos de uso pessoal, não comercial.

3. Ônibus, trens, metrô, barcas.

4. inclui táxi.

Os modos a pé e por transporte público são os que mais se destacam como tipo de transporte característico no Brasil, chegando a cerca de 73%, de acordo com a pesquisa da ANTP (2002).

Dentre todos os fatores que influenciam a escolha do tipo modal, o custo é o motivo predominante da opção por um ou por outro transporte. Em decorrência disto, como existem diferenças entre os custos dos transportes, conseqüentemente, há disparidades entre o uso dos tipos modais de acordo com o segmento social (tabela 2).

Tabela 2 - Índice de mobilidade por ocupação principal

Ocupação principal	Índice de mobilidade*		
	<i>Coletivo</i>	<i>Individual</i>	<i>A pé</i>
Assalariado com carteira	1,37	0,84	0,49
Assalariado sem carteira	1,07	0,62	1,01
Funcionário público	1,19	1,30	0,52
Autônomo	0,58	1,22	0,54
Empregador	0,16	2,97	0,42
Profissional liberal	0,45	2,59	0,33
Trabalho doméstico com carteira	1,17	0,12	0,51
Trabalho doméstico sem carteira	0,93	0,11	0,94
Dono de negócio familiar	0,36	1,34	0,55
Trabalhador familiar	0,45	1,21	0,65

Fonte: Companhia do Metropolitano de São Paulo, pesquisa O/D de 1997

Nota: *Índice de mobilidade = número de viagens/dia por pessoa

Conforme o relatório da pesquisa feita pela Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República em dez cidades brasileiras (Rio

de Janeiro, Porto Alegre, Curitiba, Belo Horizonte, Fortaleza, Salvador, Belém, Goiânia, Teresina e Campo Grande), em 2002, constatou-se que a distribuição populacional por classe econômica para o Brasil é a seguinte:

- Classe A: 5%
- Classe B: 19%
- Classe C: 31%
- Classe D e E: 45%

A enquete demonstrou que a maioria da população brasileira se encontra nas classes de baixa renda. Portanto, sendo o transporte coletivo o tipo modal mais viável financeiramente para viagens, independente do percurso, é o utilizado por grande parte desta parcela da população.

De acordo com a pesquisa realizada pela Confederação Nacional dos Transportes (CNT 2002), os automóveis privados transportam cerca de 20% dos passageiros nos deslocamentos motorizados, enquanto os ônibus transportam 70%, fato que ressalva a importância do transporte coletivo urbano para a sociedade como um todo.

2.2. EXCLUSÃO SOCIAL

A estruturação de uma sociedade ocorre de maneira dispar no que se relaciona ao aspecto econômico. O uso do solo em uma cidade, devido a essas diferenças, ocorre de modo desproporcional. Via de regra, a população com melhores condições

financeiras se concentra nos centros das cidades, enquanto a parcela pobre se aloca nas periferias (favelas, cortiços, loteamentos clandestinos, e outros tipos de informalidade da ocupação e uso do solo). Desse fato decorre, naturalmente, um processo segregacionista embasado no poder aquisitivo da sociedade. Observa-se ainda que também ocorre o processo inverso, com a população de baixo poder aquisitivo se concentrando em favelas nos centros das cidades, enquanto a população de classe alta se deslocando para os bairros afastados, buscando proteção contra a violência (casos de Recife e Rio de Janeiro, por exemplo).

Quando se fala em pobreza, não se deve pensar apenas naquela que significa escassez de recursos financeiros para satisfação das necessidades básicas (moradia, vestuário, alimentação), mas também a privação do acesso aos serviços essenciais (educação, saúde, transporte coletivo, por exemplo) e aos direitos básicos (trabalho, moradia, seguridade social, entre outros) garantidos pela Constituição Federal de 88, em seu artigo 6º:

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

Todo esse processo torna as pessoas, nessa situação, vítimas de uma privação não só individual, mas coletiva. De acordo com Sposati (1998)¹, *a exclusão social inclui, além da insuficiência de renda, a discriminação social, a segregação espacial, a não-equidade e a negação de direitos sociais, configurando-se através da carência de serviços públicos essenciais, das impossibilidades de reivindicações dos direitos*

¹ Sposati in GOMIDE, Alexandre de Ávila. *Transporte urbano e inclusão social: elementos de políticas públicas*. Revista dos Transportes Públicos, ano 26, 3º trimestre de 2004, nº. 103. Associação Brasileira de Transportes Públicos – ANTP. p. 16.

sociais, da falta de participação política, do viver em situação de violência ou sob precárias condições de vida. Cabe ao Estado, por conseguinte, implantar sistemas que resultem na garantia dos direitos constitucionais de todo cidadão.

A forma desordenada como vem se estabelecendo o processo de urbanização, é caracterizado pelo crescente aumento da população das cidades em detrimento de uma estagnação da infra-estrutura. O que se vê é que a população aumenta em ritmo acelerado, enquanto os serviços públicos oferecidos, como educação, saúde, saneamento básico e transporte coletivo, por exemplo, não acompanham o crescimento da demanda. Como resultado, tem-se os mais pobres segregados espacialmente e limitados em suas condições de mobilidade. Sem o acesso a esses serviços, as pessoas são seriamente restringidas para desenvolver suas capacidades, exercer seus direitos, ou equiparar oportunidades.

2.3. TRANSPORTE COLETIVO URBANO

Reza o inciso III do artigo 1º da Constituição Federal:

A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

III – a dignidade da pessoa humana.

O Estado, devido a sua obrigação de prover o bem estar da população, tem o dever de garantir a todos, principalmente para aqueles não têm condições financeiras, os

direitos básicos de cada indivíduo, conforme afirma a Constituição Federal quando prediz que todos têm direito a uma vida digna. Alexandre de Moraes, em seu livro *Direito Constitucional*, diz que *direitos sociais são direitos fundamentais do homem, caracterizando-se como verdadeiras liberdades positivas, de observância obrigatória em um Estado social de Direito, tendo por finalidade a melhoria das condições de vida dos hipossuficientes, visando à concretização da igualdade social.*

O Brasil, por ser um país de população predominantemente pobre, tem, em média, 34% da população vivendo abaixo da linha da pobreza (cálculos do Ipea) e, aproximadamente, 14% sequer tem condições de consumir o mínimo de calorias definido pela Organização Mundial da Saúde. Esses percentuais crescem a cada ano, como demonstrados na tabela 3.

Tabela 3 - Evolução temporal da indigência e da pobreza no Brasil

Ano¹	Percentual de indigentes (%)	Número de indigentes (milhões)	Percentual de pobres (%)	Número de Pobres (milhões)
1995	14,6	21,6	33,9	50,2
1996	15,0	22,3	33,5	50,1
1997	14,8	22,5	33,9	51,5
1998	13,9	21,4	32,7	50,1
1999	14,3	22,3	34,0	52,9
2001	14,6	24,1	33,6	55,4

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad)/ IBGE.

Elaboração: Disoc/Ipea

Obs.: 1. Pnad não foi realizada no ano de 2000.

Em decorrência do processo acelerado de urbanização que vem acontecendo no Brasil nos últimos tempos, a pobreza se concentra nos centros urbanos. Em números absolutos, segundo Morais e Lima (2001)², 76% da população pobre vive em áreas urbanas (aproximadamente 37 milhões de pessoas), sendo 48% em aglomerações urbanas. Isso demonstra a necessidade de implantação de políticas de combate à pobreza nessas zonas. Todavia, mesmo representando 45% da população brasileira, o percentual dos pobres que se utilizam dos transportes coletivos urbanos é mínimo, apenas 27,5% dos passageiros.

Um estudo realizado pelo Instituto de Desenvolvimento e Qualidade em Transportes (Itrans), mostra que a mobilidade dessas pessoas é muito baixa: menos de um deslocamento por dia durante a semana e menos de meio aos sábados e domingos (tabela 4).

² Morais e Lima in GOMIDE, Alexandre de Ávila. *Transporte urbano e inclusão social: elementos de políticas públicas*. Revista dos Transportes Públicos, ano 26, 3º trimestre de 2004, nº. 103. Associação Brasileira de Transportes Públicos – ANTP. p. 18.

Tabela 4 - População com renda familiar abaixo de 3 salários mínimos mensais/ Índice de mobilidade
(número médio de deslocamentos por habitante/dia)¹/ Julho de 2003.

ÍNDICE DE MOBILIDADE	São Paulo	Rio de Janeiro	Belo Horizonte	Recife	Média
Por dia da semana					
Dias úteis (seg. a sex.)	0,88	1,00	0,90	0,86	0,91
Sábados e domingos	0,35	0,49	0,40	0,48	0,43
Por gênero (dias úteis)					
Ambos	0,88	1,00	0,90	0,86	0,91
Homens	1,12	1,22	1,12	1,12	1,14
Mulheres	0,65	0,80	0,70	0,65	0,70
Por ocupação					
Sem ocupação	0,47	0,69	0,53	0,62	0,58
Trabalha – ocupação formal	1,91	1,89	1,56	1,78	1,78
Trabalha – ocupação informal	1,17	1,17	1,42	1,21	1,24
Estudantes	0,74	1,06	0,84	0,99	0,91

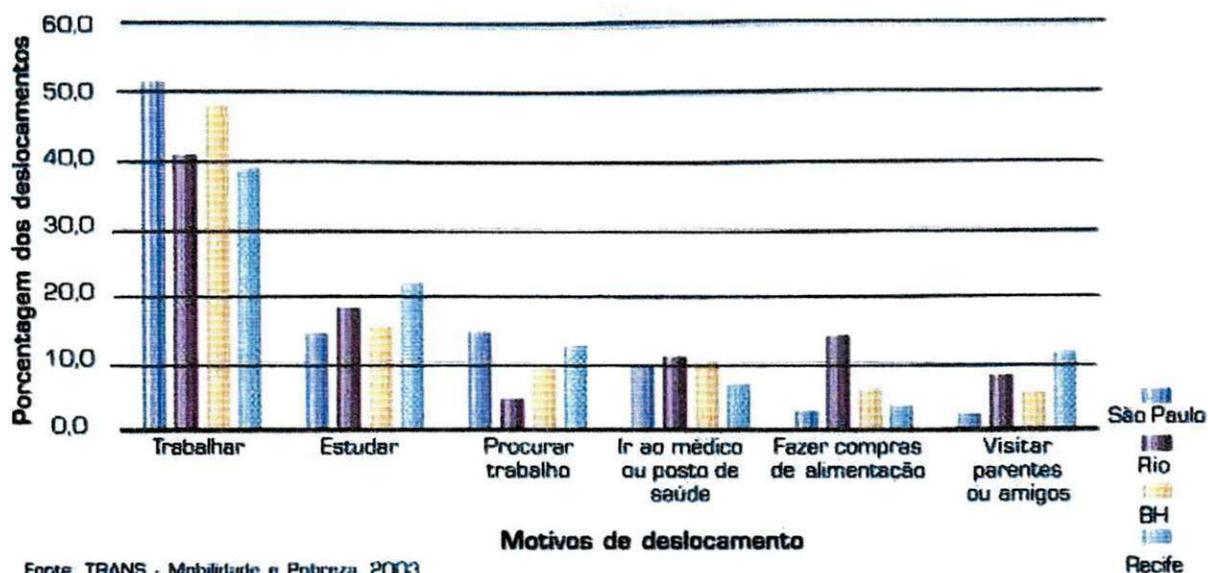
Fonte: Itrans - pesquisa Mobilidade e Pobreza, 2003.

Obs.: 1. População com mais de 10 anos de idade. Excluídos os deslocamentos a pé com duração inferior a 15 minutos.

Em um artigo escrito para a Revista Movimento, Mobilidade & Cidadania, Silvio Roberto Rabaça assim descreve o problema do transporte coletivo urbano para os mais pobres:

Entre os motivos da falta de mobilidade estão a inadequação da oferta dos serviços de transporte, com longo tempo de espera, dificuldade de acesso as linhas e terminais e falta de segurança. Os desempregados são os mais afetados. Não têm recursos para chegar a entrevistas de empregos e suas chances de contratação são limitadas pela distância. Muitos passam a procurar empregos apenas nas proximidades ou

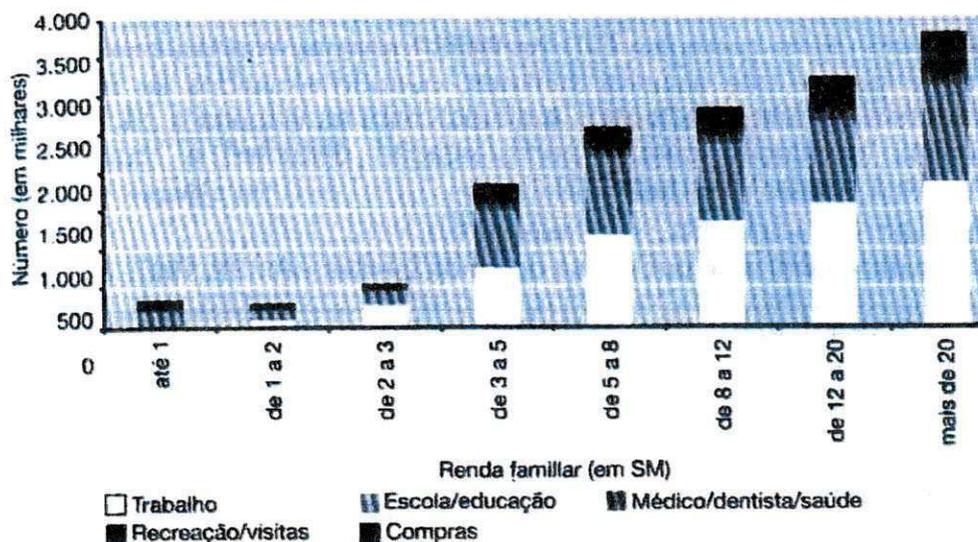
simplesmente desistem, num fenômeno de desemprego por desalento. Quem tem uma ocupação usa o transporte principalmente para trabalhar, como mostra a distribuição dos deslocamentos (gráfico 1), com expressiva diferença para as demais necessidades.



Fonte: TRANS - Mobilidade e Pobreza, 2003

Gráfico 1 - População com renda familiar abaixo de 3 salários mínimos mensais: distribuição dos deslocamentos nos dias úteis por motivo (em %) - Julho de 2003

Outra pesquisa relaciona os motivos dos deslocamentos com a renda familiar. Nota-se que, de acordo com a renda, os motivos vão diferindo gradativamente. Os mais pobres, com renda inferior a um salário mínimo, quase não se utilizam do transporte coletivo, e quando o fazem, é predominantemente por motivo “escola”, chegando a 60% das viagens. Vê-se que, nesses casos, o motivo “trabalho” quase não aparece. Isto ocorre devido ao fato dessas pessoas, na maioria das vezes, não terem trabalho fixo, vivendo de “bicos” e doações (gráfico 2).



Fonte: Companhia do Metropolitano de São Paulo, Pesquisa O/D de 1997 (tabulações especiais)

Gráfico 2 - Número de viagens por motivo e renda familiar - RMSP, 1997

Diante de tudo isso, percebe-se que a mobilidade do indivíduo é de importância vital para as ações governamentais voltadas para integração do mesmo na sociedade, tendo em vista que a periferização do crescimento urbano e a precariedade dos transportes limitam o acesso às oportunidades de trabalho e outras atividades que garantem “a dignidade humana e a integração social” (Silvio Roberto Rabaça). Por isso, deve ser prioridade do Estado, para que possa cumprir com seu objetivo fundamental de erradicação da pobreza e marginalização, como também de redução das desigualdades sociais (art. 3º, III, CF), o investimento em políticas públicas voltadas para a melhoria e diminuição dos custos do transporte coletivo urbano, de modo que possa vir a atender as necessidades de toda a sociedade, minimizando os efeitos da exclusão social. Diz o economista e pesquisador do Ipea, Alexandre da Ávila Gomide:

A existência de um serviço de transporte coletivo acessível, eficiente e de qualidade, que garanta a acessibilidade da população a todo o espaço urbano, pode aumentar consideravelmente a disponibilidade

de renda e tempo dos mais pobres, propiciar acesso aos serviços sociais básicos (saúde, educação, lazer) e às oportunidades de trabalho. Nesse sentido, entende o transporte coletivo como importante instrumento de combate à pobreza urbana e promoção da inclusão social (figura 1).

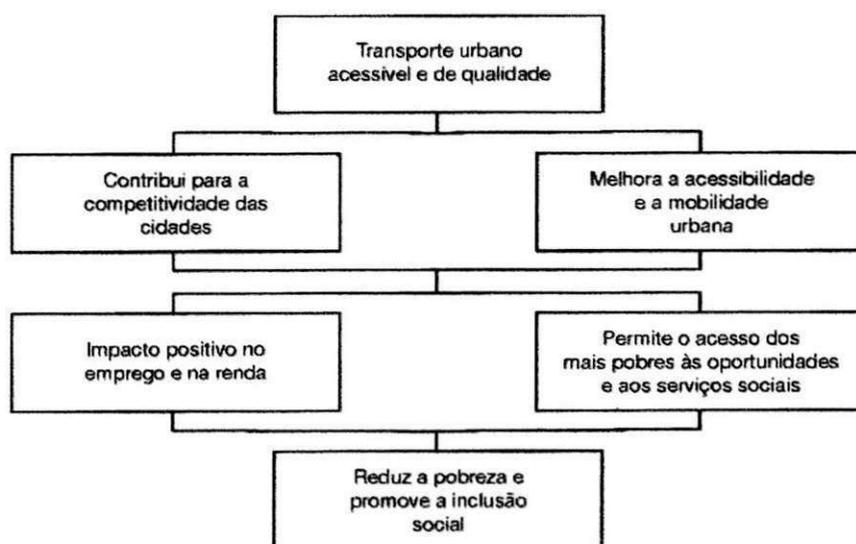


Figura 1 - Impactos do transporte urbano sobre a pobreza.

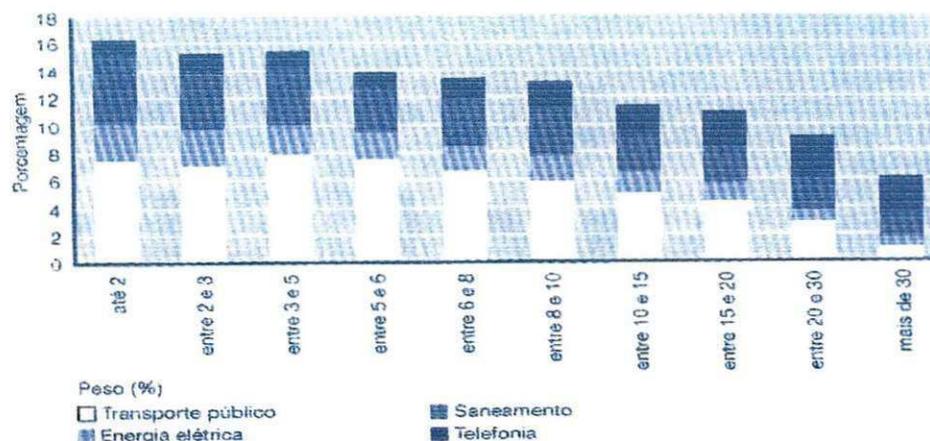
A transformação do transporte público em instrumento de inclusão social passa, pois, obrigatoriamente pelo seu reconhecimento como direito de todos, sendo indispensável à melhoria da qualidade de vida e ao desenvolvimento social.

2.4. CUSTO DO TRANSPORTE

O transporte coletivo urbano, como toda forma de transporte, necessita de meios para que seja assegurada a manutenção do seu sistema. No entanto, o preço que a

sociedade tem pagado para esse custeio tem se mostrado de grande impacto para o orçamento das famílias de baixa renda. Por isso, a partir do momento que deixa de atender a parcela da sociedade que realmente precisa, o transporte público se desvirtua do seu objetivo principal, que é o de primar pela inclusão social através da viabilização dos meios de locomoção para os necessitados.

Andrade (2000)³, através de um estudo realizado a partir da pesquisa de Orçamento Familiar (POF) do IBGE de 1995/1996, constatou que o transporte urbano, nas regiões metropolitanas, é o principal item de despesa das famílias de baixa renda com serviços públicos, chegando a mais de 50%. Entre as famílias cuja renda mensal chega até 5 salários mínimos, o percentual de uso do seu rendimento com serviços públicos (transporte, saneamento, energia e telefonia) permeia os 15% (gráfico 3). Constatou-se que, a população com renda a partir de R\$ 1.500,00 (5 salários mínimos) tem as despesas com transporte público decrescendo conforme o aumento da base salarial.

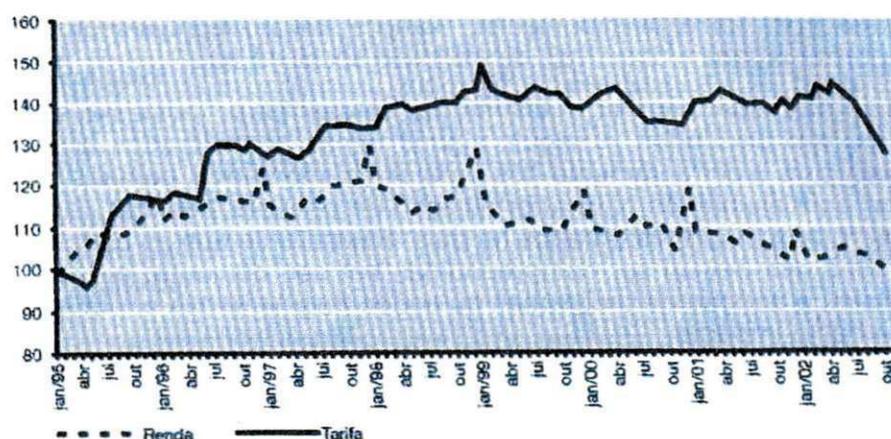


Fonte: IBGE, POF 1995/1996. A partir das tabulações de Andrade (2000).
 Observações: 1) Transporte público: ônibus, trem, metrô e táxi;
 2) As nove RMs mais Brasília e Goiânia.

Gráfico 3 - Peso na despesa corrente média familiar mensal dos serviços públicos por classe de rendimento médio familiar em unidades de salário mínimo.

³ Andrada in GOMIDE, Alexandre de Ávila. *Transporte urbano e inclusão social: elementos de políticas públicas*. Revista dos Transportes Públicos, ano 26, 3º trimestre de 2004, n.º 103. Associação Brasileira de Transportes Públicos – ANTP. p.20.

Ainda com base nas pesquisas do IBGE, desde o início da segunda metade do Plano Real, constata-se que o rendimento mensal do brasileiro, em média, está em queda, aproximadamente 14%. Em contrapartida, as tarifas do transporte coletivo urbano têm sofrido um processo inverso, tendo seus valores constantemente reajustados nesse mesmo período. Diante deste quadro, pode-se concluir que a queda no orçamento familiar e o aumento nas tarifas (gráfico 4), têm feito com que o transporte esteja sendo cada vez mais, um item bastante oneroso nos orçamentos familiares.



Fonte: NTU e PME/IBGE.

Observação: Rendimento médio real do trabalho conforme a Pesquisa mensal de emprego (PME) do IBGE para as regiões metropolitanas de Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre.

Gráfico 4 - Rendimento médio mensal do trabalho nas RMS x tarifa real média ponderada nas capitais
Índice: janeiro/1995 = 100

As estatísticas mostram que, no período de um ano - de dezembro de 2002 a dezembro de 2003 - a tarifa média mensal ponderada do transporte público nas capitais brasileiras cresceu 10,1% acima da inflação. Nesse mesmo período, o rendimento médio mensal da população ocupada diminuiu 14,7%, também descontada a inflação⁴.

⁴ Anuário NTU 2003/2004.

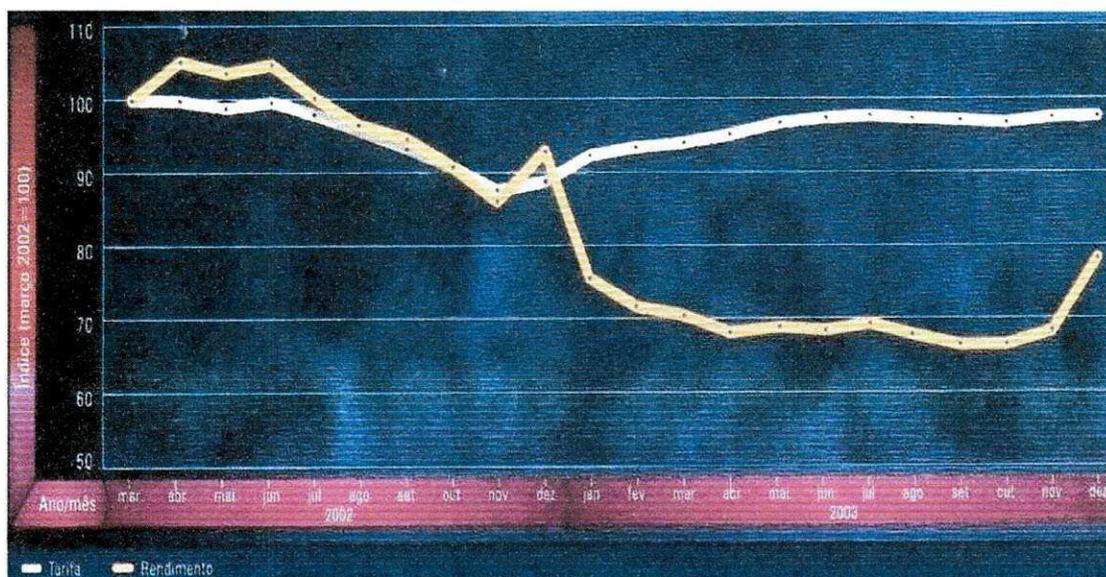


Gráfico 5 - Índice do rendimento médio real das pessoas ocupadas (RMS) e da tarifa) real média ponderada (capitais)⁵

Essa situação é na realidade mais grave do que se imagina. Para se ter idéia disso, basta saber que existem milhares de pessoas que não retornam pra suas casas depois do trabalho, para poderem guardar o pouco dinheiro que têm para alimentar a família. Essas pessoas são obrigadas a dormir no próprio trabalho, ou até mesmo na rua! A maioria das pessoas que vivem nessa situação, são trabalhadores do mercado informal. São os chamados “desabrigados com teto”, trabalhadores sem o direito de ir e vir por falta de dinheiro para pagar o transporte. Esses fatos passam despercebidos no dia-a-dia, no entanto, a mídia tem demonstrado o que de fato ocorre nas ruas brasileiras.

Uma reportagem da revista Istoé de 20 de novembro de 2002, mostrou que de cada quatro moradores que dormem nas ruas e praças do Rio de Janeiro, um tem casa ou lugar para dormir, conforme informações da Secretaria de Desenvolvimento Social da Prefeitura do rio de Janeiro.

⁵ Fonte: TARIFAS – NTU Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos, RENDIMENTOS – IBGE (Pesquisa Mensal de Emprego – Nova Metodologia).

Uma outra reportagem, do jornal *Correio Brasiliense*, de 15 de março de 2003, mostra também como vários trabalhadores estão abrindo mão do descanso para reduzir gastos com transporte. Um servente de pedreiro, por exemplo, dorme no trabalho durante a semana, já que se voltasse para casa diariamente gastaria R\$ 8,20/dia com o ônibus. Como trabalha cinco dias na semana, seriam R\$ 164,00 por mês: metade de seu salário de R\$ 330,00. Ressalte-se que, por não possuir carteira assinada, esse trabalhador não tem direito ao vale-transporte, o que vem a reforçar o fato de que a grande maioria desses “desabrigados com teto” vive do trabalho informal.

Na realidade, esse aumento exagerado das tarifas em detrimento do rendimento dos orçamentos familiares, acaba por gerar um ciclo vicioso. Com o aumento das tarifas, as pessoas passam a utilizar-se menos dos ônibus, implicando numa diminuição da demanda de passageiros, o que acarreta um novo aumento das tarifas para suprir esse déficit. De acordo com os dados da NTU (tabela 5), houve um decréscimo nacional, em média, de 19,17% no número de passageiros transportados pelo sistema ônibus entre 1995 e 2000. São Paulo e Recife foram as duas cidades que tiveram o maior percentual de redução, 43,40 e 21,50%, respectivamente. Tal ocorrência pode ser justificada pelo aumento na parcela da população de baixa renda nessas cidades, ou ainda, pela diminuição do poder aquisitivo da mesma.

Tabela 5 - Capitais brasileiras - passageiros transportados de 1995 a 2000 (sistema ônibus)

Capital	Passageiros (em 100)						Variação % 1995-2000
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	
BH	866.739	864.091	854.536	826.863	749.828	694.241	-19,90
Recife	482.094	469.791	438.103	402.600	384.434	378.652	-21,50
RJ	1.201.636	1.190.439	1.183.389	1.181.912	1.084.795	1.011.776	-15,80
Fortaleza	311.785	307.772	291.064	290.356	277.955	281.899	-9,60
Salvador	522.323	500.340	473.255	496.080	488.322	497.240	-4,80
São Paulo	1.965.752	1.828.381	1.620.276	1.463.092	1.115.978	1.113.041	-43,40

Fonte: Pesquisa NTU junto aos órgãos gestores e sindicatos de operadores (www.ntu.org.br)

Uma outra pesquisa da NTU demonstra, de maneira mais abrangente, a forte tendência à queda do número de passageiros transportados por mês (abril e outubro), dia e quilômetro em algumas das capitais brasileiras (gráficos 5, 6 e 7, respectivamente). Entre 2002 e 2003, houve uma queda de 13% na demanda.

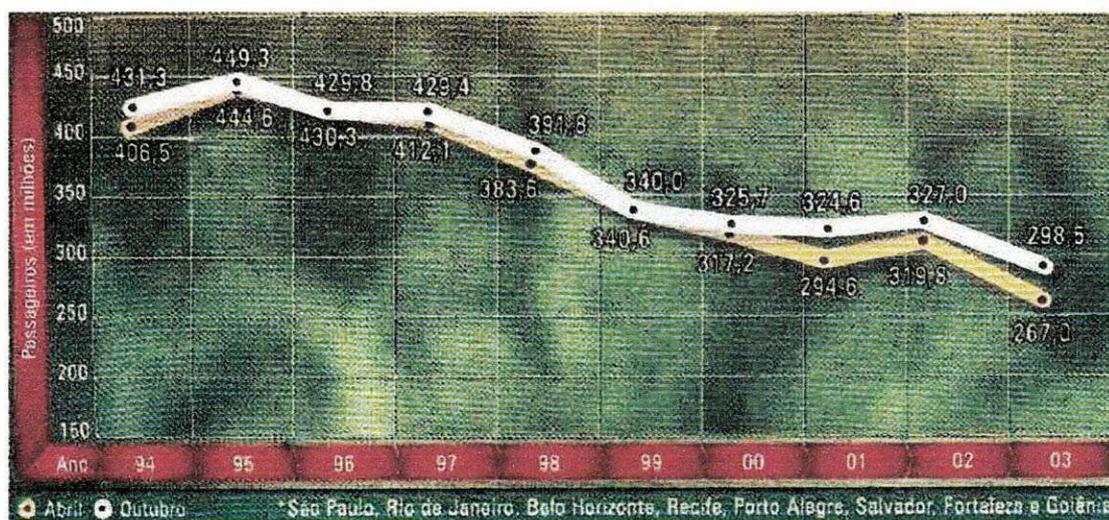


Gráfico 6 - Passageiros transportados por mês/ Capitais brasileiras - Sistema de Ônibus Urbanos - Abril e Outubro de 1994 e 2003.

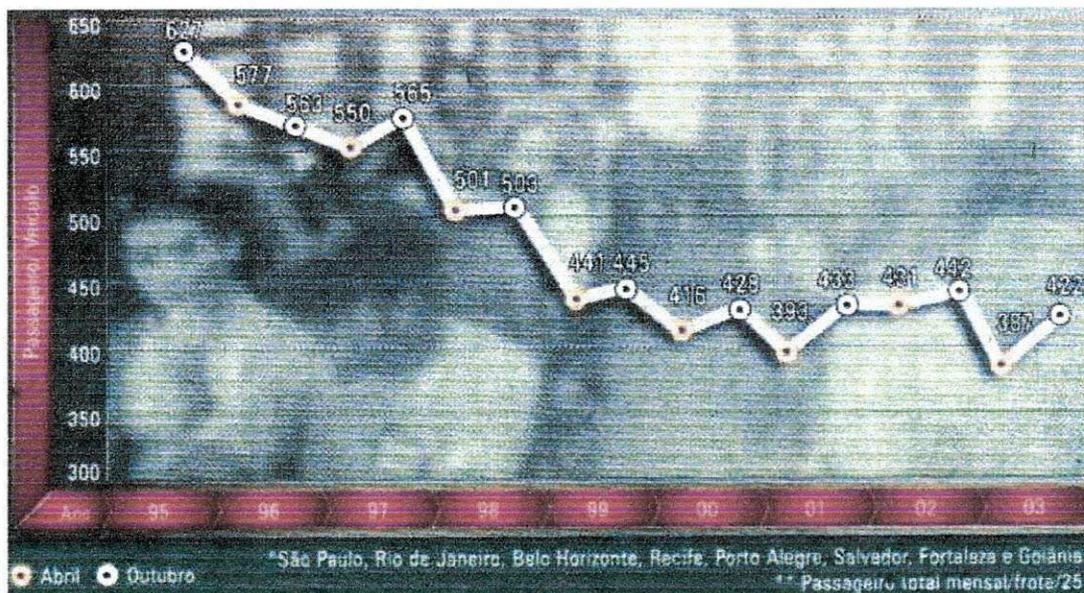


Gráfico 7 - Passagem transportados por veículo/dia - Capitais brasileiras - Sistema de Ônibus Urbanos - Abril e Outubro de 1995 e 2003.

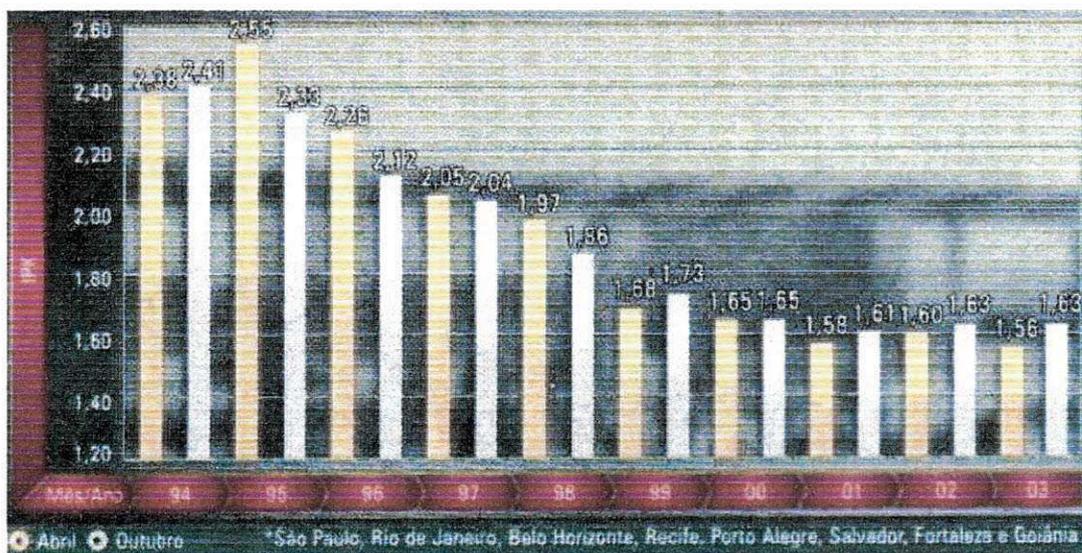


Gráfico 8 - Índice de passageiros por quilômetro (IPK)/ Capitais brasileiras - Sistema de Ônibus Urbanos - Abril e Outubro de 1994 e 2003.

3. TARIFAS

3.1. CONCEITO

Os serviços públicos, via de regra, são concedidos às pessoas do direito privado, para que *o prestem em nome próprio, por sua conta e risco, nas condições fixadas e alteráveis unilateralmente pelo Poder Público, mas sob a garantia contratual de um equilíbrio econômico financeiro, remunerando-se pela própria exploração do serviço, em geral e basicamente mediante tarifas cobradas diretamente dos usuários do serviço*⁶.

Tarifa é o nome que se dá aos preços dos serviços públicos prestados diretamente pelo poder público ou indiretamente pela empresa privada, devidamente autorizada, como por exemplo: os preços dos serviços de fornecimento de eletricidade, de telefonia, de água, e de transporte público⁷.

De acordo com Hely Lopes Meirelles⁸, a regulamentação dos serviços concedidos compete inegavelmente ao Poder Público, por determinação constitucional (art. 175, parágrafo único, CF) e legal (Lei nº. 8.987, de 1995, art. 29, I). Isto porque a concessão sempre é feita no interesse da coletividade, e, assim sendo, o concessionário fica no dever de prestar o serviço em condições adequadas ao público.

Sendo serviço público, a prestação do transporte coletivo urbano (sistema ônibus) é feito pelas empresas concessionárias, ou ainda, permissionárias, mediante a cobrança de uma tarifa que é fixada pelo Poder Público.

⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 17ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

⁷ MESQUITA, Mário Dias de. *Gratuidades no transporte - As verdades que não são ditas*. Disponível em: www.setrerj.com.br/gratuidades.pdf. Acesso: 19/10/2004.

⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. *Licitação e contrato administrativo*. 13ª edição atualizada. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

3.2. DEFINIÇÃO DO VALOR DA TARIFA

A tarifa é definida levando-se em consideração, principalmente:

- Custo de manutenção do sistema (salários, combustível, conservação dos veículos da frota, etc.);
- Impostos pagos direta ou indiretamente à União, ao Estado e ao Município;
- Gratuidades instituídas pela União, Estado ou Município;
- Quilometragem percorrida total do sistema;
- Número total de passageiros pagantes.

Através da análise desses fatores, por meio de planilhas de custos, encontra-se o custo total do sistema por quilômetro percorrido, assim como o custo total por passageiros pagantes.

Conforme definição de Mário Dias, as tarifas do transporte coletivo são calculadas a partir do rateio entre o custo médio de operação dos serviços (incluindo os custos de capital, depreciação e impostos) pelo número de passageiros pagantes. Pela existência de subsídios cruzados, as isenções e os descontos tarifários para determinados segmentos (estudantes e idosos, por exemplo) são financiados pelos demais usuários. No Rio de Janeiro, as gratuidades e descontos de tarifa chegam a 40%. Ou seja, quem está financiando os descontos e gratuidades existentes são os 60% de usuários pagantes.

Para se ter idéia do reflexo do custo do óleo diesel no valor da tarifa, hoje ele representa quase 25% do valor total, tendo apresentado uma elevação no seu preço na ordem de quase 100% nos últimos 3 anos.

Os impostos correspondem a um total de 32% do valor total da tarifa, da seguinte forma:

Tabela 6 - Impacto dos tributos sobre a tarifa do transporte coletivo urbano

Tributos	Percentual
Federais	18%
Estaduais	6%
Municipais	8%
Total	32%

Sobre o problema das gratuidades, o superintendente da NTU, Marcos Bicalho, em palestra realizada na 10^o Etransport'2002, apresentou um estudo feito pela NTU a respeito do impacto das gratuidades sobre as tarifas. No Rio de Janeiro, por exemplo, o total de gratuidades chega a 39,70% dos passageiros transportados, causando um impacto de 28,42% no preço da tarifa. Em São Paulo, de acordo com Bicalho, a prefeitura já está utilizando recursos orçamentários para pagar pelo transporte do estudante. Em Belo Horizonte, o passe estudantil já foi extinto. Mas, na maioria das cidades, a gratuidade para estudantes, idosos, deficientes e outras categorias permanece e vem pesando no custo total da tarifa. A média nacional, segundo Bicalho, está em torno de 21% de gratuidades, que oneram em 19% a tarifa. A maioria da população, no entanto, não tem conhecimento de que quem paga pela gratuidade são os próprios passageiros, informou o palestrante. "Em recente pesquisa, apenas 38% disseram que são os passageiros que pagam. Outros 34% disseram que é o governo, 5% disseram que

são as empresas, 11% afirmaram que cada um paga um pouco e o restante não sabe ou não quis opinar⁹.

Além dos beneficiários legais das gratuidades, que já representam um grande percentual dos usuários do transporte público, existe um elevado índice de passageiros que se utiliza de fraudes para beneficiar-se também com as isenções, o que implica em um maior número de usuários não pagantes e, conseqüentemente, em um maior valor a ser pago pela tarifa.

Em decorrência exposto até então, de cada 100 brasileiros que vivem nas grandes cidades, 35 não podem pagar a tarifa do sistema ônibus. O alto custo da tarifa restringe o direito constitucional de ir e vir, inibindo oportunidades de acesso ao trabalho, ao estudo, à saúde e ao lazer. De acordo com as estatísticas, cerca de 37 milhões de brasileiros não utilizam o transporte público por falta de dinheiro pra esse fim.

Esse grande percentual de abstinência do transporte coletivo urbano se deve principalmente ao peso das gratuidades e impostos pagos, equivalendo a quase a metade do valor da tarifa. Por isso, o usuário que consegue utilizar o transporte público paga duas vezes: paga a sua tarifa e paga as gratuidades que os governos não pagam.

⁹ PALESTRA 4 – Desoneração das tarifas: gratuidades e fontes de custeio extratarifárias. Tributação. *Tarifas podem ser reduzidas*. Revista ônibus. Disponível em: http://www.fetranspor.com.br/revista17_palestra4.htm. Acesso em: 19/10/2004.

3.3. GRATUIDADES

3.3.1. Gratuidades no Brasil

As gratuidades, ou melhor, a isenção do pagamento das tarifas do transporte público por alguns segmentos da sociedade, culmina no rateio dos custos do sistema pelos passageiros que não são beneficiados pelas isenções.

A instituição dessas gratuidades só pode ser feita por meio de ações governamentais, quer seja por meio de leis federais, estaduais ou municipais. Essas isenções têm por objetivo privilegiar ou ainda, dar oportunidades as pessoas que por algum motivo de relevância social, não podem ou não têm condições financeiras de ter sua locomoção garantida. Por exemplo, os estudantes, que, por não terem renda própria, normalmente, dependem do orçamento familiar para garantir o transporte, o que sobrecarrega demais a renda dos pais trabalhadores. Nesse caso, a isenção, ou ainda meia isenção, garante uma desoneração total ou parcial da renda da família que tem filhos na fase estudantil. Salienta-se que as gratuidades são exceções à regra de que todos devem pagar pelos serviços recebidos. Um outro exemplo de necessidade de gratuidade no transporte público é o idoso acima de 65 anos, por sobreviver das suas rendas com a aposentadoria, que por natureza já é reduzida. Os deficientes físicos se enquadram na mesma categoria de dependentes que estão os estudantes, estando justificado assim a necessidade de gratuidade também para esse segmento social.

Diz a Constituição Federal:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social e tem por objetivos:

I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

(...)

Art. 204. As ações governamentais na área de assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes (...).

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda sociedade, de forma direta ou indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (...).

Os objetivos da instituição de algumas gratuidades são nobres e previstos na própria Carta Magna (art. 203 e 204, CF). No entanto, a forma como o sustento dessas gratuidades está sendo mantido é errada, ou ainda, injusta, porque hoje, o que mantém as gratuidades são os usuários do transporte público que não são beneficiados. Acontece que, como é o governo que as institui em favor da sociedade, deve ser aquela, como um todo, que deve arcar com essas despesas (art. 195, CF).

Como já visto, o custo da tarifa é determinado através da relação entre o custo total do sistema ônibus com o número total de usuários. Quanto maior é o número de passageiros que são isentos da tarifação, menor será o número de usuários pagantes, o que implica num aumento no custo de manutenção a ser pago por cada um destes. Ou seja, quanto maior o número de gratuidades instituídas, maior o valor final da tarifa.

O que acontece, todavia, é que as gratuidades instituídas nem sempre são justas e de relevância social, servindo apenas como meios de promoção pessoal por parte de alguns representantes do Poder Público, o que implica numa elevação no seu impacto nas tarifas (tabela 7).

Tabela 7 - Cidades brasileiras: gratuidades e descontos de tarifa - 2002

Cidade	Gratuidades (A) (%)	Descontos para estudantes (B)		Total (A+B)	Impacto na tarifa
		(%)	Ocorrência (%)		
Aracajú	20,00	50	28,48	34,24	25,51
Belém ¹	22,70	50	36,30	40,80	29,00
Belo Horizonte ⁴	12,00	-	-	12,00	10,71
Campinas ¹	6,00	60	14,00	14,40	12,59
Campo Grande ³	29,00	100	-	29,00	22,48
Cuiabá ³	10,00	50	20,00	20,00	16,67
Curitiba ³	16,00	50	0,50	16,20	13,98
Florianópolis ¹	1,50	50	8,00	5,50	5,21
Goiânia ³	9,00	50	18,00	18,00	15,25
Londrina ¹	30,00	50	12,00	36,00	26,47
Natal ¹	10,00	50	36,00	28,00	21,88
Porto Alegre ¹	15,00	50	12,35	21,18	17,47
Porto Velho ³	25,00	50	22,00	36,00	26,47
Recife ¹	18,00	50	14,50	26,25	20,16
Rio de Janeiro ^{2,5}	22,70	100	17,00	39,70	28,42
Salvador ¹	7,00	50	15,10	14,55	12,70
São Luis ¹	12,00	50	48,00	36,00	26,47
São Paulo ³	12,00	50	5,50	14,75	12,85
Teresina ¹	12,00	50	42,00	33,00	24,81
Vitória (município) ¹	5,25	50	16,37	13,44	11,84
Vitória (RM) ¹	0,07	50	16,67	8,41	7,75
Média	14,06			23,64	18,51

1. Informações da pesquisa da rede de informações estratégicas da NTU.

2. Dados do instituto de pesquisa Gerp, de dez./2002.

3. Informações de 2001.

4. Estimativa baseada em levantamento de 1999.

5. Gratuidades: idosos - 11%, deficientes - 0,8%, rodoviários - 3,3%, crianças - 3,2%, outras - 4,4%

3.3.1. Equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos

Cabe ao Estado legislar sobre as isenções no transporte coletivo urbano e cabem as empresas cumprir o que dita as leis. Entretanto, como não podem as empresas concessionárias, ou permissionárias, arcarem com as despesas advindas do reflexo das gratuidades na tarifa, seguindo o princípio do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos.

Tem o Estado o poder de alteração unilateral das cláusulas regulamentares, sendo-lhe conferida a possibilidade de alterar as condições do funcionamento do serviço prestado. Por isso, pode impor modificações relativas à organização dele, a seu funcionamento e desfrute pelos usuários, o que inclui, evidentemente, as tarifas a serem cobradas. O concessionário não se pode opor às alterações exigidas, nem esquivar-se de cumpri-las ou reclamar a rescisão da concessão, desde que o objeto dela não tenha sido desnaturado ou desvirtuado pelas modificações impostas. Cabe-lhes apenas, o ressarcimento pelo equilíbrio econômico dos termos da concessão, se este resultar da ação de novas medidas estabelecidas pela concedente¹⁰.

Há uma necessária relação entre os encargos fixados no ato concessivo e o lucro então ensejado pelo concessionário. Uns e outro, segundo termos compostos na época, com pesos distribuídos entre dois pratos da balança, fixam uma igualdade de equilíbrio. É este equilíbrio que o Estado não só não pode romper unilateralmente, mas deve ainda procurar preservar¹¹.

Os termos da igualdade alteram-se necessariamente toda vez que o Poder Público agravar os encargos. Isto porque, a fim de manter a mesma proporcionalidade, correspondente à igualdade da equação, o Estado terá que recompor economicamente o

¹⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 17ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2004. p. 676-677.

¹¹ *Ibid.* p. 684.

concessionário quando modificar a grandeza do ônus. A expressão quantitativa pode se modificar por ato da autoridade pública, unilateralmente, e como exercício normal de um direito seu, mas precisa ser compensada correlatamente no outro extremo da relação.

Desse modo, tem o Estado a obrigação de ressarcir as empresas concessionárias do sistema ônibus, sempre que instituir uma nova gratuidade, seja qual for a natureza da mesma. No entanto, não é esta a realidade. O que ocorre, em regra, são as instituições de isenções no transporte coletivo urbano sem nenhum amparo legal. Isto é, o Poder Público determina que novos seguimentos sejam beneficiados com o não pagamento total ou parcial das tarifas do transporte público e, em contrapartida, não determinam o modo como estas serão pagas. Como as empresas não arcam com esse ônus, o prejuízo decorrente das gratuidades é repassado para o preço pago pela população usuária do serviço que não se beneficia das isenções.

Ressalva-se que em algumas cidades do País, o governo implantou um sistema através do qual ele arca com o custo do benefício para determinados segmentos públicos. Esse sistema existe, por exemplo, em São Paulo, com recursos provindos da prefeitura. Ali, o Poder Público cumpre sua obrigação legal de custear a gratuidade sem prejudicar o funcionamento nas empresas de ônibus.

Em João Pessoa, de acordo com o diretor executivo da Associação de Empresas de Transporte Coletivo de João Pessoa (AETC-JP) Mário Tourinho, a tarifa de ônibus poderia ser reduzida para 68 centavos sem qualquer prejuízo para o sistema de transporte urbano. Ele explicou que essa redução na tarifa depende de um projeto enviado para o governo federal, que prega a desoneração das passagens com redução de taxas e fundo público para cobrir os custos da gratuidade. A proposta de desoneração é da Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (NTU). De acordo com Mário Tourinho, os sucessivos reajustes das tarifas de ônibus estão causando uma

redução no número de passageiros, e conseqüentemente dificultando a manutenção das empresas. “É uma bola de neve. Quanto mais aumentamos os preços, menos pessoas e, quanto menos passageiros, maior o reajuste para compensar a diminuição de recursos”, completou. Atualmente, o NTU estima que 60 milhões de pessoas no País tenham abandonado o uso do transporte público, por falta de dinheiro¹².

3.3.2. Gratuidade nos outros países

Nos Estados Unidos, cada estado possui legislação própria sobre as gratuidades, mas lá somente crianças com idade inferior a seis anos viajam sem pagar. Em alguns estados, idosos e estudantes têm acesso gratuito aos transportes, mas com algumas limitações, como dias e horários da semana. Algumas fontes de custeio desse benefício são um percentual da arrecadação da Loteria Estadual ou os orçamentos vinculados a programas educacionais ou ainda subsídios diretos sobre o sistema de transporte¹³.

Na Europa, assim como nos Estados Unidos, também é a sociedade inteira quem divide a conta do custeio da gratuidade, e não os passageiros pagantes, como acontece no Brasil. Em Londres, na Inglaterra, idosos e deficientes podem solicitar passe para utilizarem o sistema gratuitamente nos horários fora de pico, e os estudantes têm 30% de desconto na compra de passes.

¹² OLIVEIRA, Kelly. *AETC afirma que tarifa baixa para R\$ 0,68 com redução de custos*. Jornal da Paraíba.

Disponível em: <http://www.transitoweb.com.br/noticias/noticias.jsp?id=111&tipo=4&colunista=0>. Acesso em: 19/10/2004.

¹³ SETRERJ. *Press Kit*. Disponível em: http://www.setrerj.com.br/presskit_setrerj.pdf. Acesso em: 19/10/2004.

3.3.3. Soluções para amenizar o impacto das gratuidades na tarifa

Um exemplo de como consolidar um rateio justo das despesas com o custeio, manutenção, pagamento de impostos e gratuidades justas, entre toda a sociedade, de modo a diminuir o preço das passagens do transporte coletivo urbano, para que todos possa dele se utilizar, é dado por uma proposta de redução para 68 centavos no preço da passagem de ônibus cobrados em João Pessoa. Para tanto, foram sugeridas duas soluções principais. A primeira seria de modificação nas formas de compensação das gratuidades. De acordo com o presidente da AETC-JP, atualmente 10% dos passageiros que ocupam transportes urbanos não pagam tarifa. Desse total, a maior parte dos não pagantes é composta por idosos. Com base nessa estatística a NTU solicitou do governo federal a criação de um “Fundo da Terceira Idade”, que disponibilizaria verbas públicas para cobrir esses custos.

Outras categorias, a exemplo dos oficiais de Justiça, também teriam o direito à gratuidade revisto, por conta de parte das categorias já receberem auxílio para deslocamento. Outra questão seria a de encontrar alguma alternativa para suprir os encargos decorrentes das meias-passagens dos estudantes, que representam 36% do total de passageiros em João Pessoa. Com a redução dessas gratuidades, o valor da passagem já cairia para 83 centavos.

Para completar a redução das passagens, seria então necessária uma desoneração com incentivos fiscais. De acordo com o levantamento da NTU, os impostos representam 13,15% do ônus das passagens. A proposta seria então de reduzir alguns impostos, a exemplo da taxa por compra de óleo diesel, que hoje é de 6,5%. Com esta

redução, aliada aos recursos para compensar as gratuidades, a tarifa chegaria a 68 centavos¹⁴.

3.3.3.1. Diferenciação das tarifas de acordo com critérios preestabelecidos

Tem que se ter em mente que as concessões das isenções não obedecem a nenhum critério de renda. O objetivo da instituição das gratuidades, em regra, é o de procurar suprir a carência de certos segmentos da sociedade com a prestação do serviço de transporte público. Todavia, podem existir situações em que a regra, em decorrência de sua generalidade, implica em injustiças sociais. Alexandre de Ávila Gomide bem exemplifica esse fato quando relata que com os descontos de tarifa para estudantes em geral, sem discriminação de classe social, pode implicar em um financiamento dos alunos de classe média da rede privada de ensino pelos trabalhadores de baixa renda do setor informal da economia, que não usufruem de nenhum benefício. A atual política de descontos e isenções de tarifas é, portanto, regressiva, podendo gerar situações em que pobres subsidiam ricos.

Por esse motivo, aconselha-se que haja uma nova organização nos sistemas de tarifação, através da adoção de tarifas diferenciadas de acordo com:

- *O segmento dos usuários* - desempregados, estudantes, idosos, beneficiados pelo vale-transporte;
- *O tipo de serviço* - ônibus, microônibus, vans;
- *O horário de utilização do serviço* - horário comercial, horário de pico, fora de pico, fins de semana.

¹⁴ OLIVEIRA, Kelly. *AETC afirma que tarifa baixa para R\$ 0,68 com redução de custos*. Jornal da Paraíba.

Disponível em: <http://www.transitoweb.com.br/noticias/noticias.jsp?id=111&tipo=4&colunista=0>. Acesso em: 19/10/2004.

Essa diferenciação é um item extremamente necessário para a ampliação das oportunidades de acesso aos serviços dos extratos inferiores de renda. A experiência internacional mostra que as soluções para o desafio da política tarifária são cada vez mais complexas e devem considerar os múltiplos objetivos sociais definidos.

3.3.3.2. Fiscalização na necessidade real de instituição das gratuidades

As gratuidades são instituídas, como já demonstrado, com o objetivo de beneficiar aqueles que não tem condições financeiras de suprir suas necessidades de locomoção, visando o fim do bem estar social. Todavia, muitas das gratuidades não apresentam esse caráter, tendo sido criadas com finalidades diversas das que visam o benefício da sociedade, mas sim, com objetivos de favores pessoais para fins eleitoreiros.

Por esse motivo, se faz necessária uma revisão das gratuidades e benefícios tarifários nos serviços de transporte público coletivo urbano, para que sejam eliminados aqueles que não têm nenhuma utilidade social.

3.3.3.3. Ampliação da abrangência do vale-transporte

Hoje, o vale-transporte só abrange os trabalhadores que têm carteira assinada. Como no Brasil o maior percentual dos trabalhadores encontra-se no setor informal da sociedade, o vale-transporte não atinge os seus objetivos, que é o de garantir formas de locomoção do trabalhador de casa pra o trabalho e vice-versa.

Uma reformulação do benefício do vale-transporte, visando à sua ampliação para os trabalhadores de baixa renda do mercado informal de trabalho, implicaria numa

maior inclusão social daqueles que hoje se encontram excluídos por impossibilidades financeiras de se deslocar, aumentando as chances de competição destes no mercado de trabalho.

3.3.3.4. Redução no valor cobrado nos insumos do setor

O setor do transporte coletivo urbano deve ser visto como setor de extrema essencialidade para a sociedade. Por esse motivo, deve-se procurar dar subsídios ao setor, de modo que se diminua ao máximo a tarifa cobrada para a utilização de seus serviços. Portanto, se faz necessário um tratamento diferenciado para os insumos que o abastece.

Considerando que o setor consome óleo diesel, por exemplo, em grande quantidade, e que ele tem um tratamento tributário determinado, a partir do momento que se encontrarem meios para diminuir o preço cobrado pelo combustível, conseqüentemente, haverá uma diminuição no custo do sistema ônibus, que será por fim repassado como forma de redução no valor da tarifa. Aconselham uma redução de 50% no valor do óleo diesel pra uma diminuição de 10% na tarifa.

3.3.3.5. Diminuição da carga tributária

Ainda embasando-se no caráter de essencialidade do transporte coletivo urbano, o setor deve ter o mesmo tratamento tributário de outros setores que são beneficiados com algum tipo de incentivo, como o dispensado à cesta básica, aos táxis, aos automóveis de pessoas com deficiência, entre outros.

Atualmente o setor tem sua contribuição social incidindo diretamente na folha de pagamento das empresas, o que não sobre o faturamento das operadoras, o que é o aplicado em alguns outros setores, como a agroindústria, que contribui com 2,5% sobre o seu faturamento (Lei nº. 10.256/2001).

No que se relaciona com a tributação propriamente dita, o setor deve ser favorecido com reduções nos atuais impostos pagos, através de instituições de garantias constitucionais, de maneira tal que possibilite uma redução no valor da tarifa. Medidas como:

- Isenção do ICMS sobre veículos, equipamentos, óleo diesel e energia elétrica;
- Fixação de alíquota do ISS incidente sobre o transporte público urbano em, no máximo 2%;
- Garantia de que a taxa de gerenciamento do transporte público não ultrapasse 3%;
- Isenção de PIS e COFINS sobre o transporte público urbano e de característica urbana;

Implicariam numa diminuição imediata do valor repassado para os usuários do sistema. Estudos demonstram que por meio de uma tributação justa, as tarifas teriam uma redução de 18% no seu valor final.

4. CONCLUSÃO

O transporte é essencial para a o ser humano, tendo em vista que é por meio dele que são supridas as necessidades básicas de sobrevivência do homem. No entanto, nem todos têm condições financeiras de se terem meios próprios para realizarem seus deslocamentos. Por esse motivo, é papel do Estado como zelador do bem estar da sociedade, garantir meios para que essa lacuna seja preenchida.

O transporte coletivo urbano é o meio disponibilizado para a população pelo Poder Público, para que sejam realizadas as locomoções diárias entre locais de residência e trabalho, ou estudo, ou compras, ou pra atendimento médico, ou para qualquer outro fim a que se preste. Por esse motivo, há de se imaginar, logicamente, que a retribuição pelo serviço prestado, as tarifas, sejam acessíveis para todos, principalmente para a população mais carente, público alvo do transporte coletivo urbano. Todavia, não é essa a realidade observada.

As altas tarifas cobradas pela prestação desse tipo de serviço público, têm inviabilizando a utilização do mesmo pela população de baixa renda, o que tem implicado num agravo da situação de exclusão social vivida por essa parcela da sociedade. A impossibilidade de deslocar-se de casa para os grandes centros, em regra, tem diminuído a competitividade dessas pessoas no mercado de trabalho, o que culmina numa maior entrada dessa mão-de-obra no mercado informal, que, por não dar garantias de direitos trabalhistas, como o vale-transporte, alimenta ainda mais esse ciclo vicioso.

Dentre os motivos que contribuem em muito para essa alta no valor das tarifas cobradas estão às gratuidades que são instituídas pelo Poder Público de maneira desordenada, sem nenhum critério de renda ou estudo das necessidades reais dessa isenção, além de uma não instituição das formas de subsídio dessas gratuidades. O que

acaba por repassar o ônus desses benefícios para uma pequena parcela da população, que são os usuários não isentos de tarifa no transporte coletivo urbano.

Muitos são os meios existentes para garantir a reinclusão social desses indivíduos marginalizados pela impossibilidade de utilização dos meios de transporte existentes, mas a mais simples e de maior repercussão, é, sem sombra de dúvida, o barateamento das tarifas. E para tanto, ao uma revisão nas gratuidades existentes, entre outras medidas, traria um resultado satisfatório.

A instituição de gratuidades hoje, perdeu seu caráter de necessidade social, tendo em vista que esse benefício é delegado a qualquer segmento da população cujos efeitos da isenção tragam benefícios diretos para o indivíduo que a instituiu (em regra, benefícios eleitoreiros). Essa prática tem onerado cada vez mais as empresas operadoras do sistema ônibus, que, por não puderem arcar com esse prejuízo, diante do princípio do equilíbrio econômico financeiro, o repassam integralmente para os passageiros pagantes do transporte coletivo urbano.

Cabe a sociedade como um todo, a fiscalização da utilidade e da necessidade real de certas gratuidades que são instituídas, passando a ter consciência de que esses benefícios são um dos responsáveis diretos pelos aumentos sucessivos no valor da tarifa. Do mesmo modo, a instituição de meios de financiamento para as gratuidades realmente necessárias, como a do idoso com mais de 65 anos de idade, a do deficiente físico, a dos estudantes (desde que em horários de estudo), diminuirão o custo repassado para os demais usuários, culminando numa maior e melhor oportunidade de utilização desse meio de transporte por toda a população.

5. REFERÊNCIAS

- BRASIL, Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. Organização do texto: José Carlos de Oliveira. 2ª edição. São Paulo: Lemos e Cruz, 2005.
- MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 8ª edição. São Paulo: Atlas, 2000.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 17ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Licitação e contrato administrativo*. 13ª edição atualizada. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.
- GOMIDE, Alexandre de Ávila. *Transporte urbano e inclusão social: elementos para políticas públicas*. Revista dos Transportes Públicos, São Paulo, n. 103, p. 15-48, 3º trimestre de 2004.
- MELO, Márcio J. V. Saraiva de. *Sistema de ônibus nas áreas urbanas*. Universidade Federal de Pernambuco. Recife: Editora Universitária, 1979.
- MOVIMENTO NACIONAL PELO DIREITO AO TRANSPORTE. Documento final do 1º encontro do Movimento Nacional pelo Direito ao transporte Público de Qualidade para todos – MDT. São Paulo, 18/10/2004.

- MESQUITA, Mário Dias de. *Gratuidades no transporte: verdades que não são ditas*. Disponível em: <http://www.setrerj.com.br/gratuidades.pdf>. Acesso em: 19/10/2004.
- OLIVEIRA, Kelly. *AETC afirma que tarifa baixa para R\$ 0,68 com redução de custos*. Jornal da Paraíba.
Disponível em:
<http://www.transitoweb.com.br/noticias/noticias.jsp?id=111&tipo=4&colunista=0>.
Acesso em: 19/10/2004.
- PALESTRA 4 – Desoneração das tarifas: gratuidades e fontes de custeio extratarifárias. Tributação. *Tarifas podem ser reduzidas*. Revista ônibus.
Disponível em: http://www.fetranspor.com.br/revista17_palestra4.htm.
Acesso em: 19/10/2004.
- SETRERJ. *Press Kit*.
Disponível em: http://www.setrerj.com.br/presskit_setrerj.pdf.
Acesso em: 19/10/2004.