

# **O CAOS DA MOBILIDADE URBANA: UMA ANÁLISE DO ATUAL REGIME DE FINANCIAMENTO DO TRANSPORTE PÚBLICO MUNICIPAL E A NECESSIDADE DA CONSTRUÇÃO DE NOVOS PARADIGMAS**

## **CHAOS OF URBAN MOBILITY: AN ANALYSIS OF THE CURRENT SYSTEM OF FINANCING OF PUBLIC TRANSPORT AND BUILDING NEW PARADIGMS**

**Tônia de Oliveira Barouche<sup>1</sup>**

**RESUMO:** A questão do financiamento do transporte público municipal é, sem dúvida, um dos mais importantes temas abordados na atualidade quando se fala na concretização da justiça social e mobilidade urbana, principalmente às pessoas de baixa renda. Nesse sentido, o atual modelo de financiamento do transporte público, baseado majoritariamente na tarifa paga pelos usuários culminou nas inúmeras manifestações de cunho nacional do ano de 2013 e levantaram questões acerca da necessidade da construção de novos paradigmas no fomento do transporte coletivo, como a importância do Estado na promoção e melhoria do transporte público. Neste contexto, o Governo Federal ressuscitou e criou diversos programas, projetos e pactos visando a redução tarifária, mostrando-se, em tese, atuante e participativo. Desta forma, esta pesquisa tem por escopo questionar a real efetividade dos principais projetos do governo em relação ao financiamento do transporte público, fazendo ainda uma análise se esses projetos, além de proporcionarem a mobilidade urbana a todos os cidadãos, ainda são capazes de refletir na prestação de serviço público eficiente.

**Palavras-chave:** Transporte público municipal; financiamento; iniciativas do Governo; quebra de paradigmas.

**ABSTRACT:** The question of financing for municipal public transport is undoubtedly one of the most important topics covered in the news when speaking in achieving social justice and urban mobility, especially to low-income people. In this sense, the current model of financing public transport, mostly based on the rate paid by users resulted in numerous expressions of national imprint of 2013 and raised questions about the necessity of building new paradigms in the promotion of public transport, such as the importance the State in promoting and improving public transport. In this context, the Federal Government rose and created various programs, projects and agreements aimed at reducing tariff, being, in theory, active and participatory. Thus, this research has the scope to question the actual effectiveness of the main projects of the government in relation to the financing of public transport, still doing an analysis if these projects, besides providing urban mobility for all citizens, are still able to reflect on provision of efficient public service.

**Keywords:** municipal public transport; financing; government initiatives; break paradigms.

---

<sup>1</sup> Graduada em Direito. Especialista em Direito Civil e Processual Civil. Mestranda em Direito pelo Programa de Pós Graduação da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho – UNESP.

## Introdução

O atendimento das necessidades sociais e econômicas da população depende de um sistema de mobilidade capaz de atender a todos de forma eficiente, 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 curtas e longas distâncias, possa ser feito de forma coletiva e eficiente a todos os cidadãos, melhorando a qualidade do ar, contribuindo para a diminuição do número de veículos em circulação, congestionamentos e, principalmente, visando o atendimento a toda a população quanto ao seu direito de ir e vir.

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 carente de recursos, uma vez que sistemas frágeis de mobilidade pioram as desigualdades sociais e pressionam as condições do equilíbrio ambiental.

Nesta senda, o setor de transporte público 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, 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 da NTU – Associação Nacional de Empresas de Transportes Urbanos demonstram que 37 milhões de brasileiros não utilizam o transporte público de forma usual por absoluta incapacidade de pagar pelo preço da tarifa, afrontando diretamente não somente o princípio da universalidade, inerente aos serviços públicos essenciais, como também o direito constitucional de ir e vir.<sup>2</sup>

Nesse contexto a discussão sobre o atual modelo de financiamento do transporte público brasileiro, baseado majoritariamente pela arrecadação tarifária se torna fundamental. Ao contrário do que ocorre, por exemplo, em grande maioria dos países desenvolvidos, onde a sociedade e o Estado transferem recursos para o financiamento do transporte público, no

---

<sup>2</sup> NTU - Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos. **Desoneração dos custos das tarifas do transporte público urbano e de características urbana.** Brasília, abril de 2009. Disponível em: <<http://tarifazero.org/wp-content/uploads/2010/08/DesoneracaoCustosTarifasAbr2009.pdf>> Acesso em 06 abr. 2013.

Brasil, há basicamente um responsável por custear a demanda do transporte: o usuário pagante da tarifa.

Fala-se em ‘usuário pagante da tarifa’ e não somente ‘o usuário do transporte público brasileiro’, pois, como se analisará adiante, o número de usuários que utilizam o transporte de forma gratuita ou com algum tipo de desconto, no ano de 2013, chegou ao patamar de 50%, ou seja, há basicamente metade dos utentes do transporte público municipal custeando toda a infraestrutura e custos operacionais deste importante serviço público, o que não ocorre sem a distorção dos conceitos de tarifa módica e justiça social.<sup>3</sup>

Ademais, o transporte público ainda é bombardeado pela instituição de inúmeros tributos nas três esferas do Governo Federal, o que também é financiado exclusivamente pelo usuário pagante através do cálculo do valor da tarifa.

Desta forma, o presente trabalho objetiva contribuir para o importante debate sobre a atual forma de financiamento do transporte público no Brasil incidente basicamente sobre o usuário pagante, as consequências dessa forma de custeio para a concessionária e para os usuários, bem como a construção de novos paradigmas para o alcance da justiça social.

Para tanto, após uma análise teórica combinada com dados empíricos, ao final, três Projetos de Lei em tramite no Congresso Nacional foram criticamente analisados tendo em vista suas propostas de redução do preço da tarifa através de outras formas de financiamento, quais sejam, os projetos sobre o vale transporte social (nº 2956/2011) e o passe livre estudantil (248/2013) que preveem o financiamento das gratuidades com orçamento da União e recursos dos royalties do petróleo, respectivamente; bem como o Projeto de Lei nº 310/2009 que instituiu a REITUP – Regime Especial de Incentivos para o Transporte Coletivo Urbano e Metropolitano de Passageiros, visando a desoneração dos custos do transporte através da isenção tributária nos três níveis da Federação.

A pesquisa utiliza metodologia basicamente de cunho dedutivo-indutivo combinado com dados empíricos, a fim de dialogar teoria e prática na realidade do transporte público brasileiro.

---

<sup>3</sup> Tarifa módica é a menor tarifa possível de ser cobrada do usuário para que este desfrute de um serviço público adequado, com qualidade e continuidade, nos termos do art. 6º, §1º da lei 8.987/95. Justiça social é uma construção moral e política baseada na igualdade de direitos e na solidariedade coletiva, definindo a busca do equilíbrio entre partes desiguais.

## 2 O perfil do usuário de transporte público no Brasil

Antes de tudo, definir quem são os usuários do transporte público brasileiro é essencial para a discussão dos impactos que o atual modelo de financiamento deste serviço público tem na mobilidade urbana e na renda das famílias, bem como a importância dos projetos de lei que visam à desoneração dos custos do transporte e seu alcance.

De maneira simples, visando embasar a problemática levantada adiante, de acordo com pesquisa realizada pelo IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, em 10 cidades brasileiras (Araraquara, Bauru, Belo Horizonte, Florianópolis, Franca, Joinville, Maringá, Rio de Janeiro, São José do Rio Preto e São Paulo), 27% dos usuários do transporte coletivo pertencem às classes C e D (cidadãos com renda per capita de até dois salários mínimos), 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<sup>4</sup>.

Referida pesquisa do IPEA apenas corrobora um fator histórico-social de conhecimento geral da população brasileira: a população de classe média, classe média alta e alta, nunca foram usuárias cativas do transporte público e isso se dá, primeiramente, a fatores históricos, uma vez que tendo como base a colonização, escravidão e grandes latifúndios, a população brasileira se acostumou com as “diferenças” entre elas, de modo que a renda e o “direito” de estar em determinados lugares ou realizar determinadas atividades sempre foi marcada pelo poderio econômico de uma pessoa ou de sua família.

O próprio direito à mobilidade plena a todos os cidadãos apenas foi teoricamente concretizado na Constituição Federal de 1988 através do artigo 5º que preconiza o famoso jargão “todos são iguais perante a lei sendo garantido a todos o direito de ir e vir”, corroborando o fato de que a mobilidade urbana se tornou um privilégio de poucos, bem como ajudou a acentuar a exclusão social de grande parte da nossa população que vive às margens dos serviços públicos considerados essenciais.

Nesta senda, a população brasileira mais beneficiada financeiramente, por costume histórico, nunca foi uma grande usuária do transporte público coletivo. Muito embora a revolução industrial tenha se dado tardiamente no Brasil, logo que aqui se instalaram as

---

<sup>4</sup> IPEA - Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas. **Infra-estrutura social e urbana no Brasil, subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas.** Comunicado nº 94. Brasília, 25 de maio de 2011. Disponível em: <[www.ipea.gov.br/portal/stories/PDFs/comunicado/110525\\_comunicadoipea64.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/stories/PDFs/comunicado/110525_comunicadoipea64.pdf)> Acesso em 09 mar. 2013.

primeiras fábricas de automóveis, o Governo Federal concedeu benefícios e incentivos aos grandes fazendeiros, empresários e comerciantes na aquisição de seus veículos particulares, corroborando o “status” do transporte individual em detrimento do transporte público, ressaltando que tal perspectiva ainda é muito visível na atualidade, à medida que ter um automóvel particular é sinal de poder para a grande maioria da nossa população.

Paralelamente, concorreu de forma significativa para o resultado o tratamento dado ao transporte público como forma de deslocamento de segunda classe – uma pedagogia negativa aplicada para desvalorizá-lo perante a sociedade. 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. Este processo foi acompanhado de uma ausência total de esforços de propaganda para promover o transporte público nos meios de comunicação, como reflexo da condição monolítica das empresas e da consciência dos governantes e dos operadores de que há muito pouco a defender.<sup>5</sup>

Após esse período, o incentivo do Governo Federal na aquisição e fomento do veículo particular em detrimento do transporte público foi ainda mais intenso. Como descreve o pesquisador Eduardo Alcântara de Vasconcellos, a maior preocupação do Governo brasileiro sempre foi o desenvolvimento econômico. Assim, no decorrer das décadas de 1990 e 2000, principalmente, o governo passou a atuar de forma ainda mais decisiva no incentivo ao uso do transporte individual, visto como importante setor econômico no Brasil, gerador de empregos e de uma onda de crescimento econômico em diversos segmentos.<sup>6</sup>

Interessante notar que em virtude dessa política às avessas, 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. 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 motorizado público e privado. Neste observa-se que, enquanto o IPCA – Índice de Preços ao Consumidor, teve alta de 125% no período de janeiro de 2000 a

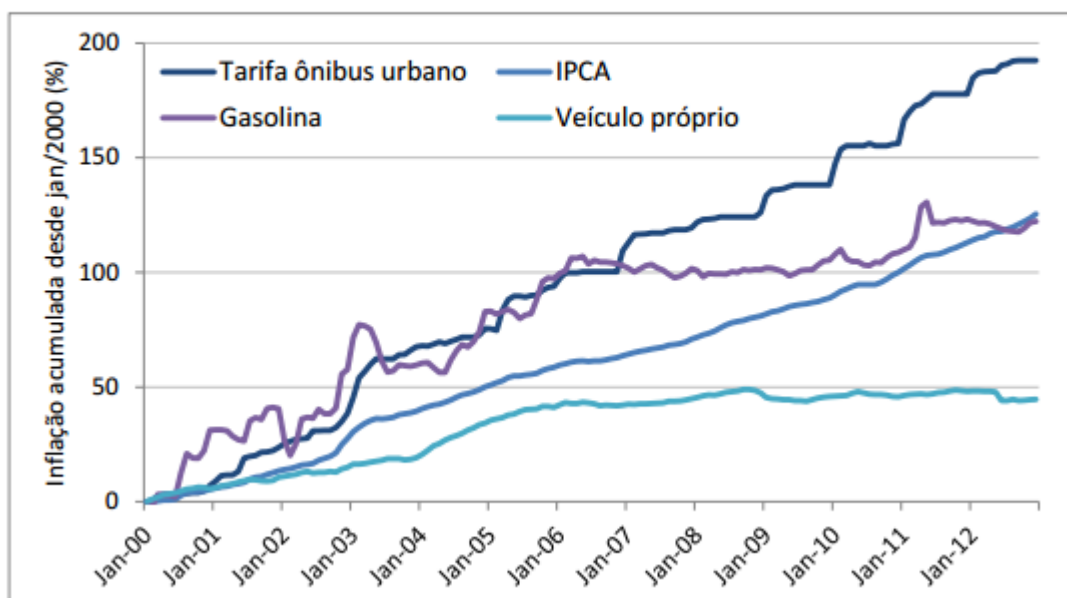
---

<sup>5</sup> VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara de. **Políticas de transporte no Brasil: a construção da mobilidade excludente**. São Paulo: Manole, 2014, p. 259.

<sup>6</sup> Idem, p. 88.

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.<sup>7</sup>

**Figura 1 - Inflação por componentes do IPCA associados a transporte urbano no Brasil<sup>1</sup>, 2000-2012.**



Fonte: IPEA - Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. Nota Técnica nº 2 de 2013, Tarifação e Financiamento do Transporte Público Urbano.

Assim, tendo em vista fatores históricos e o maçante incentivo do Governo Federal em prol do veículo particular em detrimento do público, as sérias consequências para a mobilidade urbana se acentuaram ainda mais, reafirmando o papel dos pobres na utilização do transporte coletivo e até mesmo uma política às avessas.

### **3 O atual modelo de financiamento do transporte público brasileiro**

O atual modelo de financiamento do transporte público brasileiro está pautado na arrecadação de receita através da tarifação. Em outras palavras, desde a passagem da prestação do serviço do Estado para o particular através as concessões e permissões de serviços públicos, criou-se o costume de que o próprio usuário, através da tarifa, arcaria com os custos do transporte, sejam eles de infraestrutura ou operacionais.

<sup>7</sup> IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. **Tarifação e financiamento do transporte público urbano. Nota técnica nº 02 de 2013.** Brasília, julho de 2013. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/130714\\_notatecnicadirur02.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/130714_notatecnicadirur02.pdf)> Acesso em 07 jan. 2014.

Poucos os casos em nosso país em que o transporte público é financiado por receitas extratarifárias, através, por exemplo, de subsídios diretos do Poder Público às concessionárias, como ocorre em algumas megalópoles brasileiras (São Paulo, Rio de Janeiro, Campinas, Belo Horizonte, Florianópolis, Curitiba, entre outras) e a exemplo do que ocorre em países europeus e da América do Norte. Ou, também, através da desoneração dos custos realizada pela isenção ou redução da carga tributária incidente sobre a compra de novos ônibus (IPI), sobre a compra de combustível (CIDE) e até mesmo sobre a folha de pagamento (PIS/PASEP).

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 na fórmula simples do custo médio do transporte por quilometragem, dividido pelo índice de passageiros por quilometro ou, em palavras simples, isso significa dizer que os custos de produção são repartidos entre os usuários pagantes.<sup>8</sup>

Nesse sentido, o aumento real do preço das tarifas nos últimos anos pode ser facilmente explicado pela análise da fórmula acima descrita, pois, tendo em vista o aumento do custo do transporte, principalmente com combustível<sup>9</sup>, 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, em detrimento da evasão dos usuários na utilização do transporte coletivo e aumento do número de veículos particulares, por consequência matemática, a conjunção desses dois fatores – aumento dos custos com diminuição dos usuários – provocou a elevação do preço das tarifas.

Assim, o modelo de financiamento baseado majoritariamente na receita tarifária apresenta três distorções consideráveis. A primeira delas é a evasão dos usuários na utilização do transporte público em virtude do aumento do preço tarifa, a segunda é o fato da não concretização da mobilidade urbana e justiça social a todos os usuários, tendo em vista que, sendo predominantemente pessoas de baixa renda que utilizam o transporte público brasileiro, o direito de ir e vir se torna cada vez mais prejudicado e, terceira, é a ineficiência cada vez maior na prestação do serviço público tendo em vista que a concessionária, carente de

---

<sup>8</sup> IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. **Tarifação e financiamento do transporte público urbano. Nota técnica nº 02 de 2013.** Brasília, julho de 2013. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/130714\\_notatecnicadirur02.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/130714_notatecnicadirur02.pdf)> Acesso em 07 jan. 2014.

<sup>9</sup> Os principais insumos do setor tiveram fortes aumentos de preços nos últimos seis anos. Segundo dados do IBGE, 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 (janeiro 2001 a março de 2007).

usuários e conseqüentemente, carente de recursos, não consegue manter o serviço a níveis satisfatórios.

### 3.1 A problemática das gratuidades

Não obstante aos problemas de evasão, ineficiência e aumento do preço das tarifas que o financiamento com base predominantemente tarifária acarreta aos usuários do transporte público, outro ponto crucial para a discussão acerca dos efeitos negativos, está nas gratuidades e subsídios cruzados.

Comum e até mesmo de conhecimento notório que idosos com mais de sessenta e cinco anos de idade não pagam pelo preço da tarifa em profusão do artigo 39 da Lei 10.741 de 2003, o Estatuto do Idoso. Também é de conhecimento notório que os estudantes tem direito, na maioria das cidades brasileiras, para não dizer em todas, ao desconto de até 50% no 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 ideia do âmbito de abrangência das gratuidades no Brasil, em pesquisa realizada pela NTU no ano de 2005, constatou-se que 83% nas cidades brasileiras 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, deficientes físicos e mentais, funcionários dos órgãos gestores, agentes municipais de trânsito, saúde, vigilância sanitária, empregadas domésticas, professores sindicalizados, entre 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.<sup>10</sup>

A mesma pesquisa ainda constatou que a consequência da concessão de tantos benefícios tarifários, em 2008, apontava um déficit em torno de R\$ 4 bilhões por ano, fazendo com que a gratuidade tivesse um impacto de aproximadamente 21% sobre o preço das tarifas de ônibus.

Não obstante, em pesquisa realizada no ano de 2013 por Eduardo Alcântara de Vasconcellos, assessor da Associação Nacional de Transportes Públicos - ANTP e diretor do Instituto Movimento, foi constatado que hoje, o número de gratuidades chega ao patamar de 50%, ou seja, em âmbito nacional, há uma média de 50% dos usuários utilizando o transporte público municipal de forma gratuita ou com algum desconto,<sup>11</sup> desta forma, em apenas oito anos, houve um aumento de aproximadamente 30% no número de usuários que recebem algum desconto tarifário por parte do Poder Público.

Certamente esse aumento desproporcional de usuários utilizando o transporte público municipal com algum benefício tarifário emanado pelo Poder Público não acontece sem algum gravame para a política tarifária da própria concessionária e para os usuários pagantes, detentores do ônus de pagar por essa medida através do que se chama de subsídio cruzado (usuários pagando pela utilização do serviço público de outros usuários tendo em vista a concessão de benefícios tarifários).

Não podemos olvidar que, na maioria dos casos, há justificativas plausíveis para a concessão dos referidos benefícios, ou seja, garantir descontos ou gratuidades a um deficiente físico, por exemplo, sem dúvida garante ao usuário o direito à mobilidade urbana e o pleno direito constitucional de ir e vir, todavia, ao imputar somente ao usuário pagante o ônus de arcar com o déficit gerado pelas gratuidades, eximindo a responsabilidade do próprio Poder Público gerador das mesmas, as consequências são evidentemente desastrosas tanto para a concessionária (evasão ainda maior dos usuários em razão do aumento ainda mais significativo da tarifa a fim de custear todo o aparato da prestação do serviço público) quanto para os usuários (proliferação e acentuação de desigualdades sociais).

Nas palavras do diretor da Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP):

---

<sup>10</sup> NTU - Associação Nacional de Empresas de Transporte Público Urbano. **Novas tendências em políticas tarifárias**. Brasília, junho de 2005. Disponível em <<http://brasil.indymedia.org/media/2006/12//369544.pdf>> Acesso: 27 fev. 2013

<sup>11</sup> VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara de. **Políticas de transporte no Brasil**: a construção da mobilidade excludente. São Paulo: Manole, 2014. p. 60.

Gratuidade é um tema altamente polêmico. Não por causa dos beneficiados - que, na maioria dos casos, de fato precisam do auxílio. Mas, sim, pelo aspecto financeiro. Não sai de graça. Quem acaba pagando a fatura são os demais usuários, os que pagam passagem. No caso do transporte urbano, principalmente o trabalhador informal, que não recebe vale-transporte. Não há nada mais injusto. Os empresários seguem as leis. Mas, para não amargar prejuízo, compensam os montantes perdidos aumentando o valor da passagem dos pagantes.<sup>12</sup>

Assim, diante de tantas indagações, ainda é preciso questionar até que ponto tem sentido uma política de subsídios cruzados entre os patamares inferiores de renda, uma vez que, se são pessoas de menor poder aquisitivo que utilizam, em grande maioria, do transporte público brasileiro, não há como imputar a eles, além do custeio de toda a cadeia produtiva do transporte, o custeio das gratuidades. Sem dúvida o ônus do usuário pagante do transporte público é deveras desproporcional e esconde uma realidade obscura por parte do Poder Público em manter paradigmas ineficientes e tendenciosos.

### 3.2 A problemática da alta carga tributária

Outro item importante na estrutura do financiamento do transporte público brasileiro é a alta carga tributária incidente sobre toda a cadeia da prestação do serviço, desde a compra dos coletivos e insumos até o faturamento ou folha de pagamento dos empregados.

Como demonstra a NTU, ao contrário dos países desenvolvidos, onde a sociedade transfere recursos para o transporte público para reduzir o seu custo operacional, no Brasil, o setor de transporte coletivo é que transfere recursos para a sociedade sob a forma de tributos, e o que é pior, incidentes sobre a camada mais pobre da população como analisado no tópico sobre o perfil dos usuários de transporte público no Brasil. Nesse sentido, estima-se que cerca de 30% do custo das tarifas de transporte público municipal, atualmente, são referentes a tributos (federais, estaduais e municipais), além dos encargos sociais, conforme mostra a pesquisa:

---

<sup>12</sup> **Jornal do Senado.** Senado Federal, Brasília, 13 de março de 2012. Passe livre nos ônibus: quem paga a conta? Disponível em: < <http://www12.senado.gov.br/jornal/edicoes/2012/03/13/passe-livre-nos-onibus-quem-paga-a-conta>> Acesso em 08 nov. 2013.

### **Carga Tributária — Incidência sobre os Custos dos Serviços**

| <b>DIRETOS</b>                         |        |
|--|--------|
| Tributos Federais (COFINS e PIS/PASEP) | 3,65%  |
| Tributos (ISS) e Taxas Municipais      | 8%     |
| Encargos Sociais                       | 10,28% |

| <b>INDIRETOS (principais)</b>       |               |
|-------------------------------------|---------------|
| ICMS sobre óleo diesel              | 4,5%          |
| ICMS sobre veículos                 | 1,2%          |
| Cide e Pis/Cofins sobre óleo diesel | 3,75%         |
| <b>Total</b>                        | <b>31,38%</b> |

Fonte: NTU – Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos. **Desoneração dos custos das tarifas do transporte público urbano e de característica urbana.** Brasília, abril de 2009.

Reafirmando ainda a problemática do preço das tarifas através do financiamento unicamente por meios tarifários, importante ressaltar que se 31% do valor das mesmas tem por base a alta carga tributária e se 21% tem por base o custeio das gratuidades, então, podemos afirmar que mais de 50% do preço da tarifa do transporte coletivo é cobrada a fim de custear medidas do próprio Poder Público – tributos e concessão de benefícios, corroborando uma política ineficiente e problemática.

Ademais, muito embora a alta carga tributária seja uma realidade para toda a população brasileira, atingindo a todos de forma indiscriminada, muito se discute se alguns tributos são realmente devidos tendo em vista a justiça social. Vejamos.

Em relação ao ICMS sobre óleo diesel e sobre os veículos, interessante notar que os táxis e automóveis destinados a pessoas com deficiência física possuem isenção de IPI e ICMS, o que não ocorre com os veículos de transporte coletivo, os quais só contam com isenção de IPI. Tal premissa ganhou frente com a discussão se a atual política social é realmente justa, tendo em vista que a parcela mais pobre da população está sendo prejudicada e onerada com o ICMS dos veículos computados nas tarifas de transporte público, enquanto que usuários de táxis (parcela mais beneficiada financeiramente) e deficientes em condições de adquirir veículo próprio são beneficiados.

Em relação ao óleo diesel, também importante destacar que até o ano de 2001, este era subsidiado pelo preço da gasolina, porém, tendo em vista uma política governamental de

abertura de mercado e a decisão de realinhar os preços dos derivados de petróleo ao mercado internacional, o óleo diesel deixou de receber quaisquer subsídios e sofreu um reajuste devastador que culminou em um aumento significativo nos preços das tarifas. A NTU estima que a participação do diesel nos custos dos serviços que historicamente se situava em torno de 10% representa atualmente cerca de 25%, custos estes arcados unicamente pelo usuário pagante.<sup>13</sup>

O PIS/COFINS, antes da aprovação da Lei que reduziu a zero as alíquotas destes tributos ao transporte público em setembro de 2012, também era motivo para grandes debates quando se falava em financiamento, haja vista que diversos setores, como por exemplo, indústria gráfica e empresas transportadoras, eram beneficiadas com a isenção, o que também não ocorria com o transporte coletivo até o ano passado. O relator da proposta, senador Jorge Viana, afirmou que a medida poderia reduzir em 3,5% ou 4% o valor das tarifas, porém, como é de conhecimento notório, isso ainda não ocorreu.

Alerta-se ainda para o fato de que se não houver um controle rígido por parte do Poder Público, esses valores antes referentes ao PIS/COFINS podem ser mascarados em forma de outros custos, o que na prática não reduziria as passagens e beneficiaria as empresas de ônibus e operadoras de metrô duas vezes: pela isenção e pela continuidade velada dos repasses no valor das tarifas.

Por fim, as externalidades negativas em razão da alta carga tributária, seja ela direta ou indireta com a elevação vertiginosa dos preços dos principais insumos, além do excesso de gratuidades mantidas com o subsídio cruzado – repasse do déficit aos usuários pagantes de baixa-renda, vem produzindo efeitos perversos, dentre eles a elevação acentuada do custo por passageiro transportado que é suportado integralmente por eles mesmos, causando perda de competitividade no setor e pressão social sobre as camadas mais carentes da população.

Ao continuar essas tendências, as condições de ineficiência do transporte público e a problemática da evasão de usuários podem piorar sensivelmente. Além disso, é de se esperar também perdas substanciais na eficiência social das próprias cidades uma vez que o aumento cada vez mais significativo no preço das tarifas concorre de forma positiva para a aquisição de veículos particulares, piorando as condições socioambientais dos grandes centros urbanos.

---

<sup>13</sup> NTU – Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos. **Desoneração dos custos das tarifas do transporte público urbano e de característica urbana.** Brasília, abril de 2009. Disponível em: < <http://tarifazero.org/wp-content/uploads/2010/08/DesoneracaoCustosTarifasAbr2009.pdf> > Acesso em 08 set. 2013.

#### **4 A desoneração do transporte público: novos paradigmas para a construção da justiça social**

Por todos os motivos expostos nos itens anteriores, há a necessidade de se constituir mecanismos alternativos de financiamento do sistema de transporte público brasileiro, desonerando, sobretudo, as classes de renda mais baixa da população a fim de uma mobilidade e justiça social plena nos moldes desejáveis.

Nesse sentido, tendo em vista as manifestações que se seguiram ao longo do ano de 2013, 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.<sup>14</sup>

Da mesma forma, inúmeros foram os Projetos de Lei apresentados sobre o transporte público em suas mais variadas vertentes: aumento do número de pessoas beneficiadas com gratuidades, propostas de integração, passe-livre, entre outros. Da mesma forma, inúmeros foram os Projetos de Lei ressuscitados, uma vez que muito antes das manifestações do ano passado, havia projetos sobre transporte público tramitando nas duas casas legislativas da União sem que nenhum deles fosse realmente levado a sério, a exemplo do Projeto de Lei nº 310/2009 (o REITUP analisado mais frente), o qual foi originalmente proposto como Projeto de Lei nº 1927 de 2003, e que permaneceu por vários anos sem nenhuma movimentação, tendo sido até mesmo arquivado.<sup>15</sup>

Em relação ao pacto do governo sobre a mobilidade urbana, em julho de 2013 a Presidenta anunciou um investimento de R\$ 50 bilhões para as obras de infraestrutura, como a

---

<sup>14</sup> O primeiro pacto anunciado pela Presidente Dilma Rousseff em junho de 2013 foi o da responsabilidade fiscal, com o objetivo de garantir a estabilidade da economia diante da atual crise mundial. O segundo pacto é em torno da construção de uma ampla e profunda reforma política, que amplie a participação popular e amplie os horizontes da cidadania. O terceiro pacto diz respeito à melhoria do sistema de saúde do País, sendo um dos temas mais polêmicos com a instituição do programa “mais médicos” e contratação de médicos estrangeiros. A educação foi o tema central do quarto pacto anunciado pela presidenta que reiterou a defesa pela aprovação da proposta que destina 100% dos royalties do petróleo à educação do País. Por fim, o último pacto tratou da mobilidade urbana como descrito acima.

<sup>15</sup> IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas. **Tarifa social urbana:** uma proposta para o pacto da mobilidade urbana. Nota Técnica nº 03. Brasília, agosto de 2013. Disponível em: < [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/130829\\_notatecnicadirur03.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/130829_notatecnicadirur03.pdf) > Acesso em 14 jan. 2014.

construção de linhas de metrô, corredores de ônibus, construção de metrô, *VLT e BRT*<sup>16</sup>, delineando esforços do Governo para a consagração do primeiro fundamento do pacto: melhoria da qualidade do transporte.

Todavia, quase 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<sup>17</sup>

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.<sup>18</sup>

Desta forma, os esforços do Governo Federal continuam sendo apenas esforços, sem que efetivamente a mobilidade urbana tenha melhorado, mantendo os velhos paradigmas de ineficiência na prestação do serviço público.

Em relação ainda ao segundo e terceiro fundamentos: redução do preço das tarifas, transparência e controle social, não há notícias de que se esteja avançando, exceto quanto à redução do PIS/COFINS, muito embora não se tenha notícias de redução no preço da tarifa até o momento. Grande verdade que os usuários pagantes de ontem continuam sendo os mesmos usuários de hoje sem que nada tenha efetivamente mudado quando se fala em diminuição do preço da tarifa e alternativas de financiamento.

Em contrapartida, entre os Projetos de Lei em atual tramitação no Congresso destacam-se o Projeto nº 2965/2011 acerca do vale transporte social, o Projeto nº 248/2013 sobre o passe livre estudantil, e o Projeto nº 310/2009 que prevê a instituição do REITUP – Regime Especial de Incentivos para o Transporte Coletivo Urbano e Metropolitano de

---

<sup>16</sup> O BRT (em inglês: Bus Rapid Transit) é um sistema de transporte público que possui alta capacidade de realizar um serviço rápido e eficiente. Com a utilização de corredores exclusivos, o BRT é atrativo por ser considerado um sistema moderno de transporte de massa sobre pneus. E, na prática, demonstra potencial para reduzir as emissões de CO<sub>2</sub>. Na Cidade do México, pesquisas comprovaram que há redução de 35 mil toneladas de CO<sub>2</sub> por ano.

Já o VLT (Veículo Leve sobre Trilhos), que é um sistema de transporte que está entre o metrô e o ônibus convencional, e, geralmente, não tem a sua faixa de tráfego exclusiva. Dependendo da tecnologia adotada, um sistema de VLT pode garantir uma capacidade de transporte que varia entre 15 mil e 35 mil passageiros por hora em um único sentido.

<sup>17</sup> **Blog do Senado.** Tudo que nós prometemos nos cinco pactos nós entregamos, afirma Dilma. Brasília, 26 de novembro de 2013. Disponível em <<http://blog.planalto.gov.br/dilma-alta-do-pib-do-brasil-em-2012-e-revisada-e-sobe-para-15/>>. Acesso em 22 dez. 2013.

<sup>18</sup> **Contas Abertas.** Ações de melhoria do trânsito só receberam 35% da verba prevista em 2013. Brasília, janeiro de 2014. Disponível em <<http://www.contasabertas.com.br/website/arquivos/7517>> Acesso em 13 jan, 2014.

passageiros, visando a redução do preço da tarifa através da desoneração dos tributos incidentes sobre toda a cadeia produtiva.

Referidos Projetos são os mais importantes quando se fala em quebra de paradigmas, pois, são um dos poucos que tratam sobre a diminuição do preço da tarifa através de formas alternativas de financiamento, o que merece análise em tópico específico.

#### 4.1 Os Projetos de Lei nº 2965 de 2011 e 248 de 2013: o vale transporte social e o passe livre estudantil

A fim de apresentar uma solução para a problemática do preço da tarifa e exclusão social das pessoas de baixa renda na utilização do transporte coletivo, os Projetos de Lei nº 2965/2011 e 248/2013, 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, 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 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.

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.<sup>19</sup>

#### 4.2 REITUP a– Regime Especial de Incentivos para o Transporte coletivo urbano e metropolitano de passageiros: O projeto de Lei nº 310/2009

O REITUP – Regime Especial de Incentivos para o Transporte Coletivo Urbano e Metropolitano de Passageiros foi instituído pelo Projeto de Lei nº 310/2009 e atualmente está em tramitação no Congresso Nacional. Importante mencionar que o REITUP já havia sido apresentado muito antes das manifestações ocorridas no ano de 2013, porém, apenas ganhou impulso e importância após a ocorrência dela, quando teve sua agenda de debates e votação reforçada a partir do segundo semestre daquele mesmo ano. Hoje, o projeto foi encaminhado à Câmara dos Deputados e aguarda análise e votação.

Basicamente, esse Projeto de Lei, traduz um mecanismo de convênio entre os entes federados e as concessionárias de serviço público através da desoneração dos custos do sistema de transporte, visando a justiça social e tributária por parte do Poder Público, e a implementação de gratuidades por parte das concessionárias através do sistema de bilhetagem

---

<sup>19</sup> IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas. **Tarifa social urbana:** uma proposta para o pacto da mobilidade urbana. Nota Técnica nº 03. Brasília, agosto de 2013. Disponível em: < [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/130829\\_notatecnicadirur03.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/130829_notatecnicadirur03.pdf) > Acesso em 14 jan. 2014.



automática e integração. Estima-se que com a implementação do programa, as tarifas tenderão a diminuir em até 15%.

A estrutura do REITUP é formada por um convênio interfederativo que institui um regime especial de tributação sobre serviços e insumos empregados no transporte coletivo urbano, visando, por meio da desoneração, garantir o “preço justo” e “qualidade na prestação do serviço”, transparência do processo licitatório, participação e controle social e ambiente de execução financeira tanto para custeio (gratuidades) quanto para investimentos. A instituição se daria então por adesão dos entes federados e prestadores de serviços, tendo como principal condicionante a implantação do bilhete único temporal, ou seja, integração do sistema de transporte.<sup>20</sup>

Para tanto, a proposta de desoneração apresentada pelo REITUP, debatida na Câmara dos Deputados, considera a desoneração em toda a cadeia produtiva do setor de transporte, ou seja, desoneração desde a indústria de ônibus e autopeças até custos com a Seguridade Social, visando a isenção total dos insumos com o transporte público como mostra a tabela abaixo:

| ENTE    | TRIBUTO  | ATUAL                                   | REDUÇÃO   | INCIDÊNCIA/<br>FATO GERADOR  | FORMA DE<br>DESONERAÇÃO                 |
|---------|--|---|---|--|---|
| União   | PIS/Cofins da prestação de serviço de TPU                        | 3,65%                                   | redução a zero  | faturamento  | isenção                                 |
| União   | CIDE/Combustíveis  | 0%                                      | redução a zero  | comercialização do produtor e formulador ou importação do importador | concessão de subsídio ao diesel         |
| União   | PIS/Cofins importação (combustível, chassi, veículo e pneu)      | 11,5 e 57,6% a depender do produto      | redução a zero  | bens que entram no Brasil  | concessão de crédito                    |
| União   | Seguridade Social  | 2%                                      | manutenção a 2% (sem a referência à antiga vigência até 2014) | faturamento  | manutenção de alíquota                  |
| Estados | ICMS (compra de veículos e demais insumos, inclusive diesel B20) | 0 a 30% (a depender do produto e da UF) | Podendo chegar a zero   | diversa (comercialização ou circulação)                              | subsídio ou restituição direta          |
| Munic.  | ISS e taxas municipais   | 2 a 5% (apenas o ISS)                   | Podendo chegar a zero   | diversa a depender do tributo  | não incidência, desconto ou restituição |

Fonte: IPEA - Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas. **Ampliação do acesso ao Transporte Público urbano** – propostas em tramitação no Congresso Nacional. Nota Técnica nº 03. Brasília, agosto de 2013.

A desoneração dos custos do transporte, contundente quebra de paradigmas quanto se fala em financiamento do transporte público municipal, não acontece, todavia, sem um

<sup>20</sup> IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas. **Tarifa social urbana:** uma proposta para o pacto da mobilidade urbana. Nota Técnica nº 04. Brasília, agosto de 2013. Disponível em: < [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/130829\\_notatecnicadirur03.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/130829_notatecnicadirur03.pdf) > Acesso em 14 jan. 2014.

controle rígido sobre a cadeia produtiva do setor, isso porque, considerando que a cadeia de fornecedores de produtos, como peças e combustível é oligopolizada, ou seja, considerando que um grupo de empresas promove o domínio de determinada oferta de produtos e/ou serviços, e em determinados casos, essa cadeia é bastante longa como é o caso do ICMS, corre-se um risco da margem de desoneração ser convertida em aumento da margem de lucro, anulando o ganho dos usuários.

Diferente não ocorre senão com o diesel, pois, muito embora seja um insumo com preços e cadeia produtiva controlada pelo governo, há que se considerar a possibilidade de que parte do insumo desonerado seja desviada para uso em veículos que não servem ao transporte público, isso porque, há inúmeros donos de empresas concessionárias que também são donos de distribuidoras de insumos e sócios de outras empresas através da formação de grupos econômicos, o que torna difícil a fiscalização se realmente o combustível comprado está sendo usado exclusivamente ao transporte coletivo, o que acabaria por desvirtuar o programa e beneficiar grupos específicos de empresários.<sup>21</sup>

Outra problemática levantada está no fato de que para poder participar do programa (que não é obrigatório, e sim facultativo), as concessionárias devem cumprir com inúmeros requisitos além das formalidades legais cabíveis, como, por exemplo, as concessionárias devem ter passado obrigatoriamente pelo processo licitatório, publicar as planilhas de custos e ganhos em suas páginas na internet e apresentar certidões negativas de débitos junto às fazendas dos três níveis da federação. Sem isso, elas não serão contempladas pelas desonerações fiscais.

Não obstante às propostas tentadoras do REITUP, segundo o relator do projeto, Lindberg Farias, atualmente o setor de transportes vive um quadro absurdo: “Hoje, 95% das linhas de ônibus no país não foram licitadas”<sup>22</sup>, isso significa que grande parte das prestadoras do serviço público de transporte em nosso país operam através do instituto de permissões precárias ou meras autorizações do Poder Público, o que só permitiria a implementação do programa de forma efetiva a longo prazo.

---

<sup>21</sup> IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas. **Tarifa social urbana:** uma proposta para o pacto da mobilidade urbana. Nota Técnica nº 03. Brasília, agosto de 2013. Disponível em: < [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/130829\\_notatecnicadirur03.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/130829_notatecnicadirur03.pdf) > Acesso em 14 jan. 2014.

<sup>22</sup> EBC - Empresa Brasil de Comunicação. **Senado aprova proposta para reduzir tarifas de transporte público.** Disponível em < <http://www.ebc.com.br/noticias/politica/2013/07/senado-aprova-proposta-para-reduzir-tarifas-de-transporte-publico> > Acesso em 03 jan. 2014.

A ausência de licitação afeta diretamente regiões como da Área 5 da EMTU – Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos – correspondente aos ônibus intermunicipais do Grande ABC. Todas as outras quatro áreas operacionais da Grande São Paulo foram licitadas em 2006. Desde esta época, a EMTU tentou por quatro vezes licitar os serviços no ABC, sem sucesso por pressão dos empresários de ônibus, que operam com permissões precárias, algumas dos anos de 1970. A EMTU prometeu uma licitação mais branda para este ano, válida até 2016 apenas, mas o edital já sofre atraso de cinco meses.<sup>23</sup>

Ademais, muitas empresas prestadoras de serviços públicos não veem com bons olhos a abertura de suas contas de forma simples e direta em suas respectivas páginas na internet, motivo pelo qual muitas são relutantes quanto a essa exigência. Há que se considerar que somente participariam do programa aquelas empresas sem débitos e que estão totalmente dispostas a abrir suas contas e permitir constantes análises sobre elas, além da pressão e questionamentos por parte da população e do próprio governo.

Em suma, a participação no RETUP não depende somente da boa vontade do governo em promover desonerações, mas também um interesse e um enquadramento do ente privado nos termos dispostos no projeto, o que levaria tempo e demanda de maiores recursos financeiros, demonstrando que mesmo que haja esforços para mudar a atual política de financiamento do transporte público, muito há que ser feito para o alcance deste fim.

## **5 Considerações Finais**

Bem verdade que no Brasil a grande maioria dos usuários do transporte público não são pessoas de classe média e média alta e, portanto, a instituição dos subsídios cruzados para justificar a atual forma de financiamento do transporte público é uma falácia de consequências gravosas, principalmente para a população de baixa renda, a qual se vê incapaz de usufruir do direito pleno à mobilidade urbana, promovendo ainda uma política tarifária regressiva para a concessionária, a qual se vê obrigada a aumentar o preço das tarifas cada vez que há um aumento dos custos do transporte, gerando evasão dos usuários e consequente maior aumento da tarifa em um ciclo falho e vicioso para toda a sociedade.

Também é verdade que a instituição desordenada de gratuidades pelo Poder Público a fim de sanar a problemática da mobilidade às pessoas mais carentes não só não resolve o

---

<sup>23</sup> EBC - Empresa Brasil de Comunicação. **Senado aprova proposta para reduzir tarifas de transporte público.** Disponível em < <http://www.ebc.com.br/noticias/politica/2013/07/senado-aprova-proposta-para-reduzir-tarifas-de-transporte-publico> > Acesso em 03 jan. 2014.

problema como o agrava ainda mais. Com a adoção do atual modelo de financiamento do transporte público brasileiro vinculado ao usuário pagante, quanto mais gratuidades, mais caro o ônus do utente, desequilibrando o sistema urbano e social através da consequente evasão de usuários e ineficiência na execução do serviço público.

Tal realidade é traduzida pela ausência de resultados concretos quando da análise do pacto sobre a mobilidade urbana do Governo Federal, o qual prevê apenas investimentos de infraestrutura como a construção de novas linhas de metrô em São Paulo, Rio de Janeiro, novos corredores de ônibus, melhoria dos veículos, etc. O investimento em infraestrutura é, sem dúvida, ponto crucial da mobilidade, porém, sem a real mudança da forma de financiamento do sistema de transporte, a quebra de paradigmas é apenas um joguete político sem fundamento prático.

Assim, projetos como o vale transporte social e o passe livre estudantil possivelmente não atingirão resultados ideais caso aprovados, pois, muito embora hajam esforços para assegurar o acesso ao transporte público a todos os cidadãos e a intenção clara de se efetivar políticas de transporte social através da diminuição do preço das tarifas a determinadas classes de usuários com fontes extras de financiamento, retirando do usuário pagante o ônus do subsídio cruzado, tais políticas apenas instituem mais gratuidades sem realmente alterar a estrutura de financiamento do transporte público brasileiro.

Da mesma forma, o REITUP e a proposta inovadora da desoneração completa de impostos nos três níveis da federação e em toda cadeia do sistema de transporte público urbano, pode não gerar os efeitos desejados, causando até mesmo iniquidades. Primeiro pelo fato de que nem toda desoneração gera um barateamento, segundo porque esse barateamento pode não ser o necessário e demandar tempo e dinheiro para acontecer, tendo em vista as inúmeras exigências para a participação e, terceiro, porque não há como assegurar completamente que a desoneração não será revertida em aumento da margem de lucro ao longo da cadeia produtiva, beneficiando específico grupo de empresários.

Falar em quebra de paradigmas, pois, é falar da mudança estrutural no sistema de financiamento do transporte público brasileiro e não apenas na instituição de novas gratuidades por parte do Poder Público ou no investimento em novos veículos, vias e pontos de acesso. A mobilidade urbana compreende a interação de três princípios básicos: inclusão social, universalidade do serviço e tarifa módica, os quais só se tornarão reais 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 é desconstruir o conceito de política pública e retirar do Estado o

seu próprio papel na perseguição do serviço *público*, agravando problemas sociais e acentuando desigualdades.

## 6 Referências bibliográficas

**Blog do Senado.** Tudo que nós prometemos nos cinco pactos nós entregamos, afirma Dilma. Brasília, 26 de novembro de 2013. Disponível em < <http://blog.planalto.gov.br/dilma-alta-do-pib-do-brasil-em-2012-e-revisada-e-sobe-para-15/>>.

BLANCHET, Luiz Alberto. **Concessão e permissão de serviços públicos.** Curitiba: Juruá, 1995.

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

**Contas Abertas.** Ações de melhoria do trânsito só receberam 35% da verba prevista em 2013. Brasília, janeiro de 2014. Disponível em <<http://www.contasabertas.com.br/website/arquivos/7517>>

EBC - Empresa Brasil de Comunicação. **Senado aprova proposta para reduzir tarifas de transporte público.** Disponível em < <http://www.ebc.com.br/noticias/politica/2013/07/senado-aprova-proposta-para-reduzir-tarifas-de-transporte-publico> >

IPEA - Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas. **Infra-estrutura social e urbana no Brasil, subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas.** Comunicado nº 94. Brasília, 25 de maio de 2011. Disponível em: <[www.ipea.gov.br/portal/stories/PDFs/comunicado/110525\\_comunicadoipea64.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/stories/PDFs/comunicado/110525_comunicadoipea64.pdf)>

\_\_\_\_\_. **Tarifação e financiamento do transporte público urbano.** Nota técnica nº 02 de 2013. Brasília, julho de 2013. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/130714\\_notatecnicadirur02.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/130714_notatecnicadirur02.pdf)>

\_\_\_\_\_. **Tarifa social urbana:** uma proposta para o pacto da mobilidade urbana. Nota Técnica nº 03. Brasília, agosto de 2013. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/130829\\_notatecnicadirur03.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/130829_notatecnicadirur03.pdf) >

\_\_\_\_\_. **Transporte integrado social:** uma proposta para o pacto da mobilidade urbana. Nota Técnica nº 04. Brasília, novembro de 2013. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/131212\\_notatecnicadirur04.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/131212_notatecnicadirur04.pdf)>

**Jornal do Senado.** Senado Federal, Brasília, 13 de março de 2012. Passe livre nos ônibus: quem paga a conta? Disponível em: < <http://www12.senado.gov.br/jornal/edicoes/2012/03/13/passe-livre-nos-onibus-quem-paga-a-conta>>

NTU - Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos. **Desoneração dos custos das tarifas do transporte público urbano e de características urbana.** Brasília, abril de 2009.

Disponível em: <<http://tarifazero.org/wp-content/uploads/2010/08/DesoneracaoCustosTarifasAbr2009.pdf>>

\_\_\_\_\_. **Novas tendências em políticas tarifárias.** Brasília, junho de 2005. Disponível em <<http://brasil.indymedia.org/media/2006/12//369544.pdf>>

VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara. **Transporte urbano, desenvolvimento e equidade.** São Paulo: Annablume, 2001.

\_\_\_\_\_. **Políticas de transporte no Brasil:** a construção da mobilidade excludente. São Paulo: Manole, 2014.