

A POLÍTICA TARIFÁRIA E A SUA RELAÇÃO COM A INSERÇÃO DE USUÁRIOS(AS) NO SERVIÇO PÚBLICO MUNICIPAL DE TRANSPORTE COLETIVO DE PASSAGEIROS(AS)

THE TARIFF POLICY AND ITS RELATIONSHIP WITH THE INSERTION OF USERS IN THE PUBLIC PUBLIC SERVICE OF COLLECTIVE TRANSPORTATION OF PASSENGERS(AS)

João Carlos Medeiros Rodrigues Junior

Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico da Universidade do Extremo Sul Catarinense – PPGDS/UNESC. Professor e Coordenador do Curso de Graduação em Direito da UNESC. Pesquisador do NUPED/UNESC. Pesquisador do Núcleo de Estudos em Estado, Política e Direito (NUPED/UNESC). Procurador Jurídico da FUCRI/UNESC.

Reginaldo de Souza Vieira

Doutor em Direito pelo PPGD/UFSC. Líder do Núcleo de Estudos em Estado, Política e Direito (NUPED/UNESC) e do Laboratório de Direito Sanitário e Saúde Coletiva (LADSSC/UNESC). Professor Permanente dos Programas de Pós-Graduação em Direito e Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico da Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC). Professor do Curso de Direito da Unesc. Membro Titular da Rede Ibero-americana de Direito Sanitário. Advogado.

Submetido em: 18/04/2019

Aprovado em: 15/07/2019

Resumo: O estudo objetiva investigar, a partir do reconhecimento constitucional do transporte como um direito humano e fundamental social, a relação da política tarifária como mecanismo de acesso dos(as) usuários(as) ao serviço público municipal de transporte coletivo de passageiros(as), com respaldo no princípio da modicidade tarifária. Para tanto, desenvolveu-se uma pesquisa com o emprego do método dedutivo, por intermédio de uma abordagem qualitativa, feita por meio da análise de conteúdo de dados secundários. A estratégia de pesquisa empregada foi a bibliográfica e legal. Os resultados da pesquisa apontam que a aplicação da modicidade tarifária, com o barateamento das tarifas cobradas no serviço público de transporte coletivo de passageiros(as), garante o acesso do(a) cidadão/cidadã a outros serviços públicos ofertados no espaço territorial do município, tais como: saúde, educação, assistência social, cultura e lazer. Neste sentido, é papel do gestor municipal buscar, quando formula e implanta a política tarifária, o devido equilíbrio entre os interesses econômicos em geral e os direitos sociais dos(as) usuários(as) do serviço público.

Palavras-chave: Transporte coletivo de passageiros(as); serviço público; políticas públicas; política tarifária; direitos fundamentais.

Abstract: *The study aims to investigate, based on the constitutional recognition of public passenger transport as a human and fundamental social right, the relation of the tariff policy as a mechanism that grants the access to the public passenger transport, with support on the principle of tariff affordability. Therefore, a research was developed using the deductive method, through a qualitative approach, through the analysis of secondary data content. The research strategy employed was bibliographic and legal. The results of the research indicate that the application of the tariff affordability, with reduction on tariffs in the public passenger transport, grants the citizen's access to other public services offered in the territorial area of the municipality, such as health, education, welfare, culture and leisure. This way the municipal manager must to seek, when formulating and implementing the tariff policy, the proper balance between the economic interests in general and the social rights of the users of the public service.*

Keywords: *Public passenger transport; public service; public policy; tariff policy; fundamental rights.*

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. O serviço público municipal de transporte coletivo de passageiros(as). 3. O princípio da modicidade tarifária. 4. As políticas tarifárias específicas e os seus reflexos no acesso dos(as) usuários(as) do serviço público municipal de transporte coletivo de passageiros(as). Conclusão. Referências.

1 INTRODUÇÃO

Com a promulgação da Emenda Constitucional n. 90/2015, o direito humano ao transporte foi reconhecido como um direito fundamental de caráter social no ordenamento constitucional brasileiro. Por conseguinte, esse reconhecimento constitucional reforça a obrigação estatal em todos os níveis federativos de propor, construir e executar políticas públicas que concretizem este direito.

Ao falarmos de políticas públicas, estamos tratando do Estado em seus níveis federativos em ação, ou seja, da concretização de serviços, programas e ações que respondam às demandas da sociedade, as quais podem ser formuladas com ou sem ela (BUCCI, 2013; FERNÁNDEZ, 2004; SOUZA, 2006; SOUZA, 2007; SCHMIDT, 2008; GIANEZINI, BARRETO, VIEIRA, 2015). Ademais, em relação à temática deste estudo, do papel do controle social (a exemplo dos conselhos de transporte coletivo) no acompanhamento e na fiscalização da execução e dos resultados desta política pública.

Em especial, é nos municípios que a realização do acesso a um serviço de que transporte coletivo de qualidade e com uma tarifa compatível torna-se mais presente, o que impõe, inclusive, a estes entes federativos, a elaboração de um Plano de Mobilidade Urbana, na esteira do disposto na Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei Federal nº 12.587/2012).

Neste sentido, o essencial equilíbrio entre a garantia de acessibilidade de todos(as) à mobilidade urbana e o custeio dos serviços de transporte coletivo de passageiros(as) é uma (ou deveria ser) pauta constante dos órgãos gestores,

tendo de um lado, a capacidade financeira dos(as) usuários(as) e, de outro, as necessidades econômicas do serviço.

Ainda, é importante ser ressaltado que, na definição dos valores das tarifas de transporte coletivo de passageiros(as) e de seus reajustes, há um claro impasse entre os interesses dos(as) usuários(as) e dos prestadores privados. Tal contexto impõe ao ente público (na qualidade de agente responsável por esta política pública) o dever de encontrar soluções (políticas tarifárias) que visem a garantir a manutenção do sistema e um rendimento aceitável ao prestador do serviço público (quando a execução do serviço não seja feita diretamente pelo ente público), mas também acessível e módico aos(as) usuários(as).

Partindo dessas premissas que destacam a relevância da temática, surge a inquietação desta pesquisa, que tem o seguinte objetivo geral: investigar, a partir do reconhecimento constitucional do transporte como um direito humano e fundamental social, a relação da política tarifária como mecanismo de acesso dos(as) usuários(as) ao serviço público municipal de transporte coletivo de passageiros(as), com respaldo no princípio da modicidade tarifária.

Para tanto, no presente estudo, são desenvolvidos os seus objetivos específicos, que são apresentados em três seções: a) os aspectos conceituais e normativos do serviço público de transporte coletivo de passageiros(as), abordando sua essencialidade para que as pessoas possam se deslocar e acessar áreas de seu interesse e outros serviços públicos; b) os referenciais teóricos do princípio da modicidade tarifária; c) a análise de algumas políticas tarifárias específicas e os seus reflexos no acesso dos(as) usuários(as) deste serviço público na qualidade de direito fundamental social.

Este trabalho parte de um referencial interdisciplinar e de uma abordagem qualitativa sustentada no método dedutivo. Utiliza-se as estratégias de pesquisa documental, bibliográfica e legal.

2 O SERVIÇO PÚBLICO MUNICIPAL DE TRANSPORTE COLETIVO DE PASSAGEIROS(AS)

A política urbana, disposta nos artigos 182 e 183 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que veio a ser regulamentada pela Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), se constituiu em um considerável avanço em termos de transporte urbano de passageiros(as). Ela estabeleceu, no inciso I do seu artigo 2º, que o transporte é um direito relacionado à concretização do direito à cidade sustentável, juntamente aos direitos à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, aos ser-

viços públicos, ao trabalho e ao lazer. Em continuidade, no mesmo artigo (inciso V), fez-se a previsão de que o transporte e os demais serviços públicos devam ser adequados aos interesses e às necessidades da população, e às características locais, até mesmo com relação às questões de acessibilidade (artigo 3º, inciso IV) (BRASIL, 2019d).

Nesta esteira, conforme disposto no artigo 30, inciso V, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), o transporte coletivo de passageiros(as) é um serviço público de competência dos municípios, de caráter essencial e de interesse local, não podendo, portanto, o ente municipal deixar de prestá-lo aos municípios, sob nenhuma hipótese (BRASIL, 2019a).

Justen Filho entende que os serviços públicos se prestam à concretização de carências vinculadas a direitos fundamentais:

Serviço público é uma atividade pública administrativa de satisfação concreta de necessidades individuais ou transindividuais, materiais ou imateriais, vinculadas diretamente a um direito fundamental, insuscetíveis de satisfação adequada mediante os mecanismos da livre iniciativa privada, destinada a pessoas indeterminadas, qualificada legislativamente e executada sob regime de direito público (JUSTEN FILHO, 2014, p. 727).

Vale dizer, não basta a mera enumeração na CRFB/1988 do rol de direitos sociais fundamentais, é necessário o devido aparelhamento da máquina administrativa estatal e a formulação de políticas públicas adequadas à materialização destes direitos, sob pena de serem apenas falsas promessas.

A formatação conferida ao transporte pela CRFB/1988 tornou o serviço público de transporte urbano de passageiros(as) algo mais abrangente que simplesmente proporcionar o trânsito de pessoas entre origens e destinos diversos. Foi além disso: serviu de importante ferramenta, capaz de concretizar e ampliar direitos individuais e coletivos, oportunizando o direito à cidade e a todas as suas comodidades, como os demais serviços públicos.

O Estado é titular dos serviços públicos, por força do disposto no *caput* do artigo 175 da Constituição Federal, que reza: “Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos” (BRASIL, 2019a). Logo, cabe ao gestor público decidir apenas acerca da forma de execução dos mesmos, que pode ser direta ou sob o regime de concessão ou permissão.

A execução direta ocorre quando o Estado cumula as situações de titular e de prestador do serviço, atuando por meio dos entes federados (União, Esta-

dos-Membros, Municípios e Distrito Federal) e órgãos integrantes de suas respectivas estruturas (Ministérios, Secretarias, Departamentos e Coordenadorias) que possuem competência para exercer atividades típicas do Estado (CARVALHO FILHO, 2012, p. 343).

Já no regime de concessão e de permissão, a titularidade se mantém com o Estado, transferindo-se aos particulares – alheios, portanto, ao aparelho estatal – a mera execução material do serviço (MOREIRA NETO, 2009, p. 481). Neste regime, o Estado detém o poder-dever de regulamentar o serviço e controlar a sua execução.

Ademais, a Lei Federal nº 12.587/2012, que instituiu as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, de que tratam o inciso XX do art. 21 e o art. 182 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, conferiu aos municípios diversas atribuições específicas nesta seara, quais sejam: i) planejar, executar e avaliar a política de mobilidade urbana, bem como promover a regulamentação dos serviços de transporte urbano; ii) prestar, direta, indiretamente ou por gestão associada, os serviços de transporte público coletivo urbano, que têm caráter essencial; e iii) capacitar pessoas e desenvolver as instituições vinculadas à política de mobilidade urbana do Município (BRASIL, 2019c).

O Município assume, desta forma, importante função na concretização do direito social fundamental ao transporte, que deverá, para além de apenas oferecer tal serviço público aos seus habitantes, elaborar o Plano de Mobilidade Urbana como instrumento de efetivação da Política Nacional de Mobilidade Urbana, sob pena de ficarem impedidos de receber recursos federais destinados à mobilidade urbana (BRASIL, 2019c).

3 O PRINCÍPIO DA MODICIDADE TARIFÁRIA

Os princípios jurídicos são normas que indicam determinada conduta a ser perpetrada por quem a ele se submete (MOREIRA NETO, 2008, p. 85). A violação de tais normas é muito mais grave do que violar uma lei, pois o raio de ação dos princípios é mais genérico, ou seja, ao deixar de observar um mandamento principiológico, o administrador público comete um atentado contra o ordenamento jurídico como um todo, e não apenas em face de um dispositivo de lei (MELLO, 2013, p. 54).

Dentre os princípios jurídicos que informam a atividade administrativa de prestação de serviços públicos, figura na literatura e no artigo 6º, § 1º da Lei Federal nº 8.987/1995, o da Modicidade Tarifária, que impõe ao gestor público o estabelecimento de políticas tarifárias com vistas ao atendimento da capacidade

econômica dos usuários, evitando a evasão por insuficiência financeira (BRASIL, 2019b).

A Modicidade Tarifária aparece mais recentemente no inciso VI do artigo 8º da Lei Federal nº 12.587/12: “A política tarifária do serviço de transporte público coletivo é orientada pelas seguintes diretrizes: [...] VI – modicidade da tarifa para o usuário” (BRASIL, 2019c). Constitui-se não como uma faculdade, mas uma condição de diretriz obrigatória (juntamente às outras oito) a ser seguida para a formulação da política tarifária de transporte público coletivo de passageiros.

Diógenes Gasparini (2010) defende que a modicidade tarifária obriga a administração pública a formular e aplicar políticas públicas que objetivem garantir taxas ou tarifas justas no serviço público:

A modicidade impõe sejam os serviços públicos prestados mediante taxas ou tarifas justas, pagas pelos usuários para remunerar os benefícios recebidos e permitir o seu melhoramento e expansão. Assim, os serviços públicos não devem ser prestados com lucros ou prejuízos, mas mediante retribuição que viabilize esses interesses. Em situações excepcionais, o Poder Público pode subsidiar seu custo ou consentir na utilização de outras fontes de receitas conforme facultado pelo art. 11 da Lei Federal das Concessões e Permissões de Serviço Público. Cabe à lei, nos termos do art. 175 da Constituição da República, instituir para essa remuneração a competente política tarifária (GASPARINI, 2010, p. 356).

Nos dizeres de Elias Freire (2007, p. 223), referido princípio exige que os serviços públicos sejam remunerados a preços razoáveis.

Desta forma, desde a elaboração do edital para a abertura do procedimento licitatório, passando pela decisão final (adjudicação) e durante a gestão do contrato, a administração pública deverá cuidar para que a tarifa não represente um valor que exclua os usuários do acesso ao serviço público, permitindo, inclusive, ao delegatário a possibilidade de obtenção de fontes de receita alternativas, complementares ou acessórias com vistas a desonerar a tarifa, para que a mesma não represente a única receita a suportar todos os custos decorrentes do serviço (ZIMMER JÚNIOR, 2009, p. 333-336).

A fixação do valor da tarifa deve atender às exigências do mercado – caso contrário, não haveria interessados em contratar com a administração pública – e à capacidade econômica dos(as) usuários(as), buscando proporcionar o mais amplo acesso ao serviço por parte de todos(as) aqueles(as) que dele necessitem, isto é, a definição do valor da tarifa a ser cobrada dos(as) usuários(as) deve considerar, além dos fatores econômicos envolvidos, os fatores sociais. Daí se afir-

mar que a concepção de uma tarifa módica depende da garantia ao delegatário de um lucro também módico (MOREIRA NETO, 2009, p. 478-479).

É a utilidade e a essencialidade do serviço público que impõem a fixação de um preço razoável para a tarifa respectiva, pois, de outro modo, seria dificultado ou até impossibilitado o amplo acesso do(a) cidadão/cidadã ao transporte coletivo (COELHO, 2004, p. 125).

Ocorre que, mesmo diante deste arcabouço de normas jurídicas impingidas à prestação do serviço público ora em comento, muitas pessoas não têm condições de pagar os custos das tarifas, e ficam impossibilitadas de usufruir desta importante comodidade, limitando-se ao entorno de suas moradias. Apesar da oferta de gratuidades e descontos concedidos para determinada categoria de usuários(as), ainda há uma parcela significativa que não tem acesso a tais benesses, como é o caso dos(as) desempregados(as) ou das pessoas de baixa renda, que acabam arcando com os custos das gratuidades e descontos oferecidos a um grupo seletivo, os quais são incluídos no cálculo da tarifa (FERREIRA; BARBOSA, 2016, p. 40).

A interpretação que a literatura especializada tem apresentado acerca do disposto no inciso IV, do artigo 175 da Constituição Federal (“IV – a obrigação de manter serviço adequado”), é de que a administração pública deve trabalhar no sentido de garantir a devida adequação do valor da tarifa à capacidade financeira dos(as) usuários(as) do serviço público. “[...] a obrigação de manter serviço adequado” nada mais é do que a necessária adaptação, não apenas do preço, mas especialmente deste, à realidade financeira dos indivíduos que vão receber do Estado a prestação do serviço (BACELLAR FILHO, 2005, p. 161).

Em suma, o princípio da modicidade tarifária está inserido no conceito de serviço adequado do art. 6º, §1º, da Lei Federal nº 8.987/1995, que dispõe:

Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato. § 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas (BRASIL, 2019b).

Por conseguinte, o princípio da modicidade tarifária é norma de caráter cogente que impõe ao gestor público o dever de formular uma série de políticas públicas (políticas tarifárias). Estas, agindo em conjunto com outras políticas, vão garantir o acesso das pessoas ao serviço de transporte coletivo de passageiros(as) e, por consequência, aos demais serviços públicos oferecidos pelo Estado.

4 AS POLÍTICAS TARIFÁRIAS ESPECÍFICAS E OS SEUS REFLEXOS NO ACESSO DOS(AS) USUÁRIOS(AS) DO SERVIÇO PÚBLICO MUNICIPAL DE TRANSPORTE COLETIVO DE PASSAGEIROS(AS)

No caso específico do transporte coletivo de passageiros(as), a Lei Federal nº 12.587/2012 enumera no artigo 8º as diretrizes para a orientação da administração pública na formulação da política tarifária, quais sejam: promoção da equidade no acesso aos serviços; melhoria da eficiência e da eficácia na prestação dos serviços; ser instrumento da política de ocupação equilibrada da cidade, de acordo com o plano diretor municipal, regional e metropolitano; contribuição dos(as) beneficiários(as) diretos e indiretos para custeio da operação dos serviços; simplicidade na compreensão, transparência da estrutura tarifária para o(a) usuário(a) e publicidade do processo de revisão; modicidade da tarifa para o(a) usuário(a); integração física, tarifária e operacional dos diferentes modos e das redes de transporte público e privado nas cidades; articulação interinstitucional dos órgãos gestores dos entes federativos, por meio de consórcios públicos e estabelecimento e publicidade de parâmetros de qualidade e quantidade na prestação dos serviços de transporte público coletivo (BRASIL, 2019c).

Com vistas a observar o mandamento normativo do princípio da modicidade e garantir o amplo acesso ao transporte coletivo, a administração deve formular e aplicar a chamada política tarifária, cuja abrangência abarca uma série de outras políticas conexas e interdependentes que, atuando em sintonia, vão concretizar o princípio, possibilitando o amplo acesso de todos(as) os(as) interessados(as) no serviço público.

O dever de criar uma política tarifária está disposto na Constituição Federal (Art. 175, parágrafo único, inciso III) (BRASIL, 2019a), nos artigos 9º, 11 e 13 da Lei Federal nº 8.987/95 (BRASIL, 2019b), e no inciso III do artigo 22 da Lei Federal nº 12.587/12 (BRASIL, 2019c). A Lei Federal nº 8.987/95 traz em seu escopo, pelo menos, o indicativo de duas políticas tarifárias que poderão ser utilizadas pela administração pública. A primeira está prevista no artigo 11 e se consubstancia na possibilidade de criação de outras fontes de receita alternativas e complementares em favor da empresa concessionária. A outra, plasmada no artigo 13, viabiliza, à luz da isonomia, o estabelecimento de tarifas diferenciadas para grupos distintos de usuários(as). Ainda no texto constitucional – art. 208, inciso VII –, estabelece-se o dever do Estado com a educação básica e, paralelamente, impõe-se a criação de programas suplementares de transporte (BRASIL, 2019a).

Além de formular e implementar a política tarifária, os municípios deverão dar publicidade, através de divulgação periódica e sistemática dos benefícios ta-

rifários concedidos, e dos impactos nos valores das tarifas do transporte coletivo ocasionados por tais benefícios (BRASIL, 2019c).

Juan Miguel Velásquez (2009, p. 63), ao discorrer acerca dos fatores que incidem sobre a demanda do sistema Transmilênio (sistema de transporte público metropolitano de passageiros(as) em veículo leve sobre pneus – VLP) na cidade de Bogotá, afirma que os problemas de demanda são oriundos das políticas tarifárias colocadas em práticas para o transporte público coletivo. Para o autor, a diferença de preço entre as tarifas do Transmilênio e o transporte público por ônibus faz com que os(as) usuários(as) pertencentes a extratos sociais economicamente mais baixos migrem de sistemas de transporte diante de qualquer majoração nos valores das tarifas.

Ferreira e Barbosa (2016, p. 43) defendem que, nos horários em que não há ocupação máxima dos veículos, conforme estabelecido no contrato de concessão, é possível inserir usuários(as) sem o pagamento do valor integral da tarifa. Em pesquisa realizada no município de Belo Horizonte/MG, os autores concluíram que era viável incluir no sistema de transporte coletivo da cidade cerca de 100.000 (cem mil) pessoas diariamente, sem a necessidade do pagamento integral da tarifa.

O Ministério das Cidades corrobora este entendimento ao defender a redução direta dos valores das tarifas em dias e horários de menor demanda, o que tende a produzir melhor maximização e aproveitamento da estrutura operacional do serviço (MCIDADES, 2019, p. 177). Essa redução poderia acontecer nos horários fora de pico – à noite, por exemplo –, e também nos finais de semana, feriados e períodos de férias escolares.

O *discrímen* legal só é conveniente com a isonomia quando obedece aos seguintes elementos: atinja mais de um indivíduo; que as pessoas desequiparadas pela regra possuam traços diferenciados; que exista uma relação lógica entre os fatores diferenciais e a distinção estabelecida pela norma; e, por fim, que a diferenciação de tratamento seja fundada no texto constitucional (MELLO, 2010, p. 41).

Outra política de acesso ao transporte coletivo urbano, prevista na Constituição Federal – art. 230, § 2º –, é a garantia de gratuidade aos indivíduos maiores de 65 (sessenta e cinco) anos de idade. Esta isenção do pagamento de tarifa visa, dentre outras coisas, à participação do(a) idoso(a) na comunidade e à possibilidade de acesso aos demais serviços públicos disponibilizados pelo Estado (BRASIL, 2019a).

No entanto, a política de gratuidade para os(as) idosos(as) enfrenta crítica na literatura em razão do fato de que, no médio e longo prazos, o aumento do

número de passageiros(as) beneficiários(as) por tal política poderia ocasionar majoração no valor da tarifa, com elevação de seu “quantum” em cerca de 10% a 20%, caso seja mantido o sistema de subsídios cruzados – quando o custo do serviço é dividido entre os(as) usuários(as) pagantes por meio da majoração do valor das tarifas (PEREIRA et al., 2015, p. 101).

Ainda dentro da política das gratuidades, Zimmer Júnior, (2009, p. 334) defende a concessão de passe livre às pessoas com deficiência comprovadamente carentes, no viés de uma política de implementação de ações afirmativas.

Há diversos grupos de indivíduos beneficiados pelas gratuidades, regulamentadas por legislação municipal específica (crianças, idosos, estudantes, oficiais de justiça, carteiros, população indígena, guardas metropolitanos, policiais civis e militares fardados, pessoas com deficiência, dentre outros), porém, somente os(as) idosos(as) com idade superior a 65 (sessenta e cinco) anos é que possuem o benefício com previsão constitucional (PEREIRA et al., 2015, p. 109).

O Ministério das Cidades questiona a forma como é feito o custeio das gratuidades, já que, na maioria dos municípios, os(as) demais usuários(as) não beneficiários(as) da política (a maioria de baixa renda) arcam com a transferência deste ônus por intermédio da majoração do valor da tarifa média (MCIDADES, 2019, p. 177).

A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) afirmou que os governos devem fazer o possível para que todas as crianças completem o ensino fundamental, perante auxílio às famílias pobres com as despesas de educação e transporte (UNESCO, 2015).

O subsídio nada mais é do que o repasse, por parte da administração pública, diretamente ao prestador do serviço público (delegatário) de percentuais correspondentes à parte do valor total das tarifas (ZIMMER JÚNIOR, 2009, p. 336). De acordo com o disposto na Lei Federal nº 12.587/12 (art. 9º, § 5º), o subsídio tarifário deverá ser coberto por: receitas extratarifárias; receitas alternativas; subsídios orçamentários; subsídios cruzados intrasetoriais e intersetoriais provenientes de outras categorias de beneficiários(as) dos serviços de transporte, dentre outras fontes instituídas pelo poder público delegante (BRASIL, 2019c).

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), entidade integrante da administração pública indireta federal, sugere uma nova concepção de modicidade tarifária. Para o Instituto, os contratos de delegação dos serviços de transporte coletivo de passageiros(as) deverão permitir que os usuários compartilhem com as concessionárias os ganhos econômicos, da mesma forma como ocorre com a manutenção do equilíbrio econômico financeiro quando os(as) usuários(as) di-

videm os impactos nos custos. Dessa maneira, tal qual acontece com o equilíbrio econômico financeiro que protege as concessionárias diante dos impactos nos custos, a modicidade tarifária traria benefícios aos(as) usuários(as) em razão do compartilhamento de ganhos econômicos (IPEA, 2007).

O Instituto sugere quatro alternativas para concretizar o conceito de modicidade tarifária:

a) repassar à tarifa parte dos ganhos de produtividade da concessionária oriundos da redução de custos de manutenção e operação; b) compartilhar o risco do fluxo de veículos entre a concessionária e os usuários para que as variações da demanda sejam refletidas nas tarifas; c) compartilhar receitas alternativas, complementares, acessórias ou projetos associados entre concessionárias e usuários; e d) repassar à tarifa parte dos ganhos econômicos oriundos de redução do risco de crédito (IPEA, 2007).

Enfim, são diversas as políticas tarifárias que podem ser formuladas e implementadas pela administração pública. Cabe ao gestor público (preferencialmente ouvindo a sociedade) identificar as necessidades locais dos(as) usuários(as) do serviço e adequar as políticas a estas, avaliando constantemente sua eficácia e abrangência, criando novas políticas, formatando outras e extinguindo algumas, se preciso.

CONCLUSÃO

A contribuição da formulação e implementação de políticas públicas adequadas aos interesses públicos, para a concretização dos direitos sociais fundamentais, está diretamente ligada ao conhecimento que a administração pública possui acerca das carências coletivas relevantes. Dessa forma, diante das diversas possibilidades apresentadas tanto pela legislação quanto pela literatura, cabe ao gestor público elencar, com base em seu poder discricionário, quais são aquelas que melhor cumprem o seu desiderato de garantir o pleno acesso da população ao serviço de transporte coletivo urbano de passageiros(as).

Não são fáceis os desafios para assegurar a plenitude de acesso de todos(as) os(as) cidadãos/cidadãs aos direitos sociais fundamentais. Sabe-se que, sob o ponto de vista formal, isto já ocorreu, contudo, no campo material, ainda estamos distantes de alcançar este objetivo, devido à existência de políticas públicas deficitárias (muitas vezes, por falta de aporte financeiro adequado à sua execução, bem como falta de vontade política para a sua implementação), ou até da ausência delas.

A constante mutação dos interesses e das necessidades coletivas, especialmente no campo do transporte, está a exigir do Estado uma permanente elaboração de novas soluções que, no caso ora em estudo, consubstanciam-se na criação e implementação de políticas públicas (construídas com a efetiva participação da sociedade) capazes de fazer frente a essas demandas.

Assim, pode-se observar que a política tarifária consegue trazer importantes consequências do ponto de vista econômico e social, uma vez que contribui para o desenvolvimento das atividades econômicas dependentes do transporte de passageiros(as), tanto para o deslocamento de trabalhadores(as) quanto de consumidores(as), e também para o desenvolvimento socioeconômico, visto que, ao garantir o ingresso das pessoas ao transporte, proporciona o acesso aos demais serviços públicos disponibilizados no espaço urbano, na esteira no prescrito na CRFB/1988 e no Estatuto da Cidade. Logo, a modicidade tarifária, por meio do barateamento das tarifas de transporte coletivo e do acesso gratuito a uma parcela da população, garantida pela política tarifária, gera um impacto significativo na economia, permitindo o acesso do cidadão a serviços públicos essenciais: saúde, educação, assistência social, cultura, lazer, etc.

Sob esta ótica, afirma-se que a garantia de acesso ao transporte coletivo àqueles(as) usuários(as) pertencentes às classes sociais de baixa renda é uma forma eficaz e importante de justiça social, haja vista a natural aproximação feita pelo transporte entre a residência e o local de trabalho das pessoas.

Conduzir a coisa pública significa bem gerir, administrar de uma forma em que todos sejam beneficiados pelo Estado. É isto, justamente, o que o gestor municipal deve buscar quando formula e implanta a política tarifária: o devido equilíbrio entre os interesses econômicos em geral e os direitos sociais dos(as) usuários(as) do serviço público.

REFERÊNCIAS

- BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Direito Administrativo*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 7 abr. 2019a.
- BRASIL. *Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995*. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987cons.htm. Acesso em: 7 abr. 2019b.
- BRASIL. *Lei nº 12.587, de 03 janeiro de 2012*. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nºs-3.326, de 3 de junho

de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nºs 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. Brasília, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm. Acesso em: 11 abr. 2019c.

BRASIL. *Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 11 abr. 20198d.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Caderno de Referência para Elaboração de Plano de Mobilidade Urbana*. Brasília: Ministério das Cidades, 2015. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSE/planmob.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2019.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013.

CAMPOS NETO, Carlos Alvares da Silva; SOARES, Ricardo Pereira. Concessões e a modicidade das tarifas. *Revista Desafios do Desenvolvimento*, Brasília, v. 4, n.35, 2007. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=897:catid=28&Itemid=23. Acesso em: 4 mar. 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

COELHO, Paulo Magalhães da Costa. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2004.

FERNÁNDEZ, Antoni. Las políticas públicas. In: BADIA, Miquel Carminal (Editor). *Manual de ciência política*. 2. ed. Madrid: Tecnos, 2004. p. 460-482.

FERREIRA, Sérgio Silvestrini; BARBOSA, Heloisa Maria. Análise da ocupação veicular para a inserção de beneficiários no transporte coletivo urbano. *J. Transp. Lit.*, Amazonas, v. 10, n. 2, p. 40-44, 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/2238-1031.jtl.v10n2a8>. Acesso em: 7 abr. 2019.

FREIRE, Elias Sampaio. *Direito Administrativo: teoria, jurisprudência e 1000 questões*. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

GIANEZINI, Kelly; BARRETO, Letícia; VIEIRA, Reginaldo de Souza. Políticas públicas e seu processo de criação: apontamentos introdutórios. In: COSTA, Marli M. Moraes da; RODRIGUES, Hugo Thamir (Orgs.). *Direito & políticas públicas*. Curitiba: Multidéia, 2015. p. 161-172.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 10. ed. rev. atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 31. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2013.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

PEREIRA, Rafael Henrique Moraes et al. Envelhecimento populacional, gratuidades no transporte público e seus efeitos sobre as tarifas na Região Metropolitana de São Paulo.

Rev. bras. estud. Popul, São Paulo, v. 32, n. 1, p. 101-120, 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-30982015000000006>. Acesso em: 6 mar. 2019.

SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, Jorge Renato; LEAL, Rogério Gesta (Orgs.). *Direitos sociais & políticas públicas: desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008. p. 2307-2333.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão de literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Orgs.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 65-86.

UNESCO. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. *Relatório de Monitoramento Global de Educação para Todos 2000-2015*. Brasília: UNESCO, 2015. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002325/232565por.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2019.

VELASQUEZ, Juan Miguel. Análisis de factores que inciden en la demanda del sistema TransMilenio en Bogotá, Colombia. *Rev.ing.*, Bogotá, n. 30, p. 56-64, nov. 2009. Disponível em: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-49932009000200008&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 6. mar. 2019.

ZIMMER JÚNIOR, Aloísio. *Curso de Direito Administrativo*. 3. ed. Rio de Janeiro: Método, 2009.