

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL (UFRGS)**  
**INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS (IFCH)**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS (PPGPP)**  
**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO**

**A POLÍTICA TARIFÁRIA DE ÔNIBUS NA CIDADE DE SÃO PAULO ENTRE 2001  
E 2016: uma análise segundo o modelo dos Múltiplos Fluxos**

Autor: André Doca Prado

Orientadora: Prof.<sup>a</sup>. Dr.<sup>a</sup>. Luciana Leite Lima

Porto Alegre/RS

2018

**ANDRÉ DOCA PRADO**

**A POLÍTICA TARIFÁRIA DE ÔNIBUS NA CIDADE DE SÃO PAULO ENTRE 2001  
E 2016: uma análise segundo o modelo dos Múltiplos Fluxos**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas do Instituto de filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul para obtenção do título de mestre em Políticas Públicas. Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Luciana Leite Lima

Porto Alegre/RS

2018

CIP - Catalogação na Publicação

Prado, André Doca

A POLÍTICA TARIFÁRIA DE ÔNIBUS NA CIDADE DE SÃO PAULO ENTRE 2001 E 2016: uma análise segundo o modelo dos Múltiplos Fluxos / André Doca Prado. -- 2018.

227 f.

Orientadora: Luciana Leite Lima.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Porto Alegre, BR-RS, 2018.

1. Tarifa de ônibus. 2. Políticas Públicas. 3. Economia Urbana. 4. Jornadas de Junho. 5. Federalismo. I. Leite Lima, Luciana, orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

**ANDRÉ DOCA PRADO**

**A POLÍTICA TARIFÁRIA DE ÔNIBUS NA CIDADE DE SÃO PAULO ENTRE 2001  
E 2016: uma análise segundo o modelo dos Múltiplos Fluxos**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas do Instituto de filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul para obtenção do título de mestre em Políticas Públicas.

Porto Alegre, 24 de setembro de 2018

**Banca Examinadora**

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Luciana Leite Lima (PPG-PP UFRGS)

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria Izabel Noll (PPG-PP UFRGS)

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Vanessa Marx (PPG-S UFRGS)

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Mariana de Azevedo Barretto Fix (IE UNICAMP)

## AGRADECIMENTOS

Algumas pessoas foram fundamentais para que este trabalho fosse concluído. Agradeço a elas, pois, caso contrário, não teria conseguido.

Em primeiro lugar, agradeço a minha família, presentes desde o começo do processo. Em especial, ao meu pai, Paulo Prado, que foi o grande patrocinador deste estudo em tempos de sub-financiamento da universidade federal pública; à minha mãe, Cristina Doca, que já passou por este processo e soube contribuir, mesmo que a distância, aconselhando e, de vez em quando, emprestando seus ouvidos; e ao meu irmão Rafael Doca Prado, que me ajudou muito com as transcrições das entrevistas aqui realizadas. Minha nova família gaúcha também não pode ser esquecida, os irmãos Billig – Daniel e Juliano -, que me receberam muito bem em terras gaúchas.

Agradeço à Fernanda Ciribelli pelo apoio e inspiração para iniciar este processo.

Agradeço à Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Luciana Leite Lima por todo apoio, paciência e disponibilidade de me orientar. Ainda dentro do PPGPP, agradeço a Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Izabel Noll, que me acompanhou desde a minha chegada e me deu espaço para que eu fosse seu estagiário docente.

Agradeço a todos os colegas do PPGPP que dividiram salas e discussões comigo. Vocês foram fundamentais para dividir alegrias e aflições típicas do trajeto. Um agradecimento especial à colega Janaina Carneiro, estudiosa do Urbano que foi vítima de um câncer de pulmão, nos deixando de forma precoce. Sem dúvida, a forma que ela encarou a vida e a morte contribuiu fundamentalmente para o gás final que precisei para terminar este trabalho. Gabriela Salvarrey também foi fundamental no processo final da defesa, muito obrigado!

Agradeço também aos amigos do Núcleo de Estudos e Pesquisa em Economia Urbana – NEPEU. Além de importantes reflexões, tivemos a oportunidade de organizar o “I CONGRESSO DIREITO À CIDADE E MORADIA EM CENÁRIO DE CRISE: REFLEXÕES, SIGNIFICADOS E PROPOSTAS”, quando liderei um Grupo de Trabalho cujo tema era Mobilidade Urbana. Aprendi muito com vocês.

Agradeço aos amigos André Augustin, Giovani Ribeiro e Mariana Fix pelo intenso diálogo em torno do tema da tarifa de ônibus.

Agradeço aos amigos de longa data de São Paulo, Campinas e Granada, sempre me apoiando e ouvindo sobre as pedras no caminho. Um destaque ao amigo Caio Zaplana, por me colocar em contato com Karlla Tatto, que propiciou eu chegar em todos os entrevistados neste trabalho. Vocês me ajudaram demais, muito obrigado!

Como consequência, também agradeço a disponibilidade e interesse dos entrevistados Jilmar Tatto, Frederico Bussinger e Carlos Zarattini. Que a crítica feita aqui sirva para o aperfeiçoamento do transporte coletivo público.

A todos vocês, muito obrigado!

## RESUMO

A Política Tarifária de ônibus geralmente é tratada como se fosse algo quase que exclusivamente técnico-econômico e não político. Este trabalho busca demonstrar que, para o caso de São Paulo entre 2001 e 2016, tal argumento não se sustenta, sendo a dimensão técnico-econômica menos importante do que a dimensão política para a determinação dos valores tarifários fixados. Para fazer tal análise da Política Tarifária, utiliza-se o modelo de Múltiplos Fluxos, elaborado por Kingdon (2003). Com base nos Múltiplos Fluxos, faz-se uma pesquisa documental para reconstruir historicamente o período em termos políticos-normativos. Completa-se tal reconstrução apresentando dados coletados em entrevistas com ex-secretários de transporte da capital paulista que realizaram mudanças de tarifa de ônibus, mostrando nuances cuja pesquisa documental não conseguiu captar. Finalmente, são analisados os dados técnico-econômicos do sistema de transporte público coletivo. Como resultado, observou-se que a mudança da tarifa de ônibus é um processo preponderantemente político, com seus aspectos técnico-econômicos apenas respondendo às dinâmicas do fluxo político. A consequência imediata desta conclusão é que o tratamento da discussão tarifária apenas pelo viés técnico-econômico, além de insuficiente, serve apenas aos interesses daqueles que querem interditar o debate sobre a tarifa. A preponderância da Política como o principal determinante da Política Tarifária dá sentido à existência e põe em lugar central a atuação dos movimentos sociais que disputam a tarifa de ônibus para que o transporte seja paulatinamente tratado como um direito social.

**Palavras-Chave:** Tarifa de ônibus; Políticas Públicas; Economia Urbana; Jornadas de Junho; Federalismo.

## ABSTRACT

The Bus Tariff Policy is usually treated as if it were almost exclusively technical-economic rather than political. This paper seeks to demonstrate that, for the case of São Paulo between 2001 and 2016, this argument is not supported, being the technical-economic dimension being less important than the political dimension for the determination of the fixed tariff values. In order to make such analysis of the Tariff Policy, the Multiple Streams model, elaborated by Kingdon (2003), is used. Based on the Multiple Flows, a documentary research is done to reconstruct historically the period in political-normative terms. This reconstruction is completed by presenting data collected in interviews with ex-secretaries of transportation of the capital of São Paulo that realized bus fare changes, showing nuances whose documentary research was not able to capture. Finally, the technical-economic data of the collective public transport system are analyzed. As a result, it was observed that the bus fare change is a predominantly political process, with its technical-economic aspects only responding to the dynamics of the political flow. The immediate consequence of this conclusion is that the treatment of the tariff discussion solely by the technical-economic bias, besides insufficient, serves only the interests of those who want to interdict the debate on the tariff. The preponderance of the Politics as the main determinant of the Tariff Policy gives meaning to the existence and puts in a central place the performance of social movements that dispute the bus fare so that transportation is gradually treated as a social right.

**Keywords:** Bus fare; Public policy; Urban economics; June 2013 protests; Federalism.



## EPÍGRAFE

“Avisa lá que hoje não tem samba  
É greve, muito grave a situação”

*Ana Costa, Greve de Samba*

“A vida é arte do encontro  
Embora haja tanto desencontro pela vida”

*Vinícius de Moraes, Samba da Bênção*

## INDICE DE TABELAS E FIGURAS

Figura 1 - Equação da tarifa de ônibus. ....	- 1 -
Figura 2 - Equação da tarifa de ônibus levando em consideração os subsídios. ....	- 3 -
Figura 3 - Evolução nominal da tarifa de ônibus na cidade de São Paulo, por prefeito, partido e data (mês/ano) desde o início do Plano Real (julho de 1994) até dezembro de 2016. ....	- 8 -
Figura 4 - Manifestação contra o aumento da tarifa de ônibus do dia 08 de janeiro de 2016. Manifestantes entrando na avenida 23 de Maio, momentos antes da repressão policial. ....	- 93 -
Figura 5 – Composição de custos da tarifa de ônibus urbano – Brasil, 2008.....	- 118 -
Figura 6 – Variação real (deflacionado pelo IPCA) dos custos projetados nas “Planilha Tarifária do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros na Cidade de S. Paulo” para os anos de 2006, 2009, 2010 e 2013. Itens selecionados. Fev/2005 = 1. ....	- 122 -
Figura 7 – Porcentagem dos custos operacionais de transporte público coberto por subsídios público versus porcentagem dos custos operacionais que são cobertos por tarifas. Cidades selecionadas, 2015.....	- 124 -
Figura 8 – Composição mensal das receitas do sistema de transporte público da cidade de São Paulo de janeiro de 2001 a dezembro de 2016. Valores reais deflacionados pelo IPCA de janeiro de 2001 (R\$).....	- 126 -
Figura 9 – Participação do montante tarifário e dos subsídios nas receitas totais do sistema de transporte coletivo público sobre rodas na cidade de São Paulo, entre 2001 e 2016. (% de valores reais, deflacionados pelo IPCA, de janeiro de 2001). ....	- 127 -
Figura 10 – Variação anual (%) do montante tarifário, dos subsídios do sistema de ônibus, bem como da inflação (IPCA). Valores reais de janeiro de 2001 deflacionados pelo IPCA, entre 2004 e 2016. ....	- 128 -
Figura 11 - Evolução real das tarifas de ônibus urbano, da inflação (INPC) e do volume de passageiros pagantes nos sistemas de ônibus urbano – Brasil metropolitano, 1995-2008 (Taxa acumulada, em setembro de 1995 = 1).....	- 130 -
Figura 12 - Evolução nominal mensal da tarifa de ônibus na cidade de São Paulo e da inflação (IPCA) e suas respectivas linhas de tendência, 2001-2016 (Taxa acumulada).....	- 131 -
Figura 13 - Gastos mensais médios das famílias com transporte urbano, por décimos de renda (2003 e 2009), em R\$ (valores de janeiro de 2009 deflacionados pelo IPCA).....	- 132 -
Figura 14 – Affordability Index: Razão entre Rendimentos Médios da região metropolitana de São Paulo e a Tarifa de Ônibus da cidade de São Paulo entre 2001 e 2016. ....	- 133 -
Figura 15 – Volume de passageiros transportados por ônibus na cidade de São Paulo entre 2001 e 2016. ....	- 135 -
Figura 16 – Média móvel de 12 meses para o número total de passageiros transportados, total de pagantes, total integrações e total de gratuidades no sistema de transporte público de ônibus no município de São Paulo entre 2001 e 2016.-	- 136 -

Figura 17 – Evolução do índice de variação dos passageiros pagantes, com gratuidades, em integração e passageiros totais do sistema de transporte de ônibus em São Paulo. Agosto de 2005 = 1..... - 138 -

Tabela 1 - Decretos e portarias que determinam o reajuste da tarifa de ônibus na cidade de São Paulo, entre 2001 e 2016. .... - 45 -

Tabela 2 – Principais eventos políticos normativos da Política Tarifária entre 1985 e 2016. Eventos selecionados..... - 99 -

Tabela 3 – A estrutura de custos do sistema de ônibus da cidade de São Paulo entre 2005 e 2013 (%). .... - 119 -

## LISTA DE SIGLAS

ANTP - Associação Nacional de Transportes Públicos  
AVL - Automatic Vehicle Location  
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
CF/1988 – Constituição Federal de 1988  
CIDE - Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico  
CMTT - Conselho Municipal de Trânsito e Transportes  
CNT - Confederação Nacional do Transporte  
CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito  
CPTM - Companhia Paulista de Trens Metropolitanos  
DEM – Democratas  
EMPLASA - Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S/A  
EMTA - European Metropolitan Transport Authority  
FGV – Fundação Getúlio Vargas  
FIPE - Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas  
FLCAT - Frente de Luta Contra o Aumento da Tarifa  
FNP - Frente Nacional dos Prefeitos  
IBOPE - Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística  
ICMS - Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços  
IDET - Instituto de Direito Empresarial e Tributário  
INPC - Índice Nacional de Preço ao Consumidor  
IPCA - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo  
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano  
IR – Imposto de Renda  
LOM-SP/1990 – Lei Orgânica do Município de São Paulo de 1990  
Metrô - Companhia do Metropolitano de São Paulo  
MPL – Movimento Passe Livre  
MPL-SP – Movimento Passe Livre São Paulo

NTU - Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos

PC do B – Partido Comunista do Brasil

PDT – Partido Democrático Brasileiro

PEC – Projeto de Emenda à Constituição

PFL – Partido da Frente Liberal

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMMU - Plano Municipal de Mobilidade Urbana

PNMU - Plano Nacional de Mobilidade Urbana

PP – Partido Progressista

PPB – Partido Progressista Brasileiro

PPR – Partido Progressista Reformador

PR – Partido da República

PRB – Partido Republicano Brasileiro

PROS - Partido Republicano da Ordem Social

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSD – Partido Social Democrático

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PV – Partido Verde

RM – Região Metropolitana

SPTTrans - São Paulo Transporte S.A.

STF – Supremo Tribunal Federal

SUS – Sistema Único e Saúde

TCM-SP - Tribunal de Contas do Município de São Paulo

UBES - União Brasileira dos Estudantes Secundaristas

UNE - União Nacional dos Estudantes

## SUMÁRIO

CAPÍTULO 1 - Introdução .....	- 1 -
CAPÍTULO 2 – As Políticas Públicas e a Política Tarifária .....	- 13 -
2.1 – O porquê de a Política Tarifária ser uma Política Pública e não uma “Decisão Isolada” .....	- 13 -
2.2 – A concepção do Policy Cycle .....	- 21 -
2.3 – As lentes de análise da Política Tarifária .....	- 25 -
2.3.1 – As demandas e o “Estado de Coisas” .....	- 26 -
2.3.2 – A agenda de Políticas Públicas, os Múltiplos Fluxos de Kingdon (2003) e a Política Tarifária .....	- 28 -
CAPÍTULO 3 – O fluxo do Problema e da Política na Política Tarifária do modal de ônibus na cidade de São Paulo: seu histórico político-normativo da entre 2001 e 2016 .....	- 39 -
3.1 - Introdução .....	- 39 -
3.2 – As normas relevantes da Política Tarifária anteriores a 2001 .....	- 39 -
3.3 – O histórico político-normativo da Política Tarifária da cidade de São Paulo entre 2001 e 2016 .....	- 45 -
3.3.1 - O histórico político-normativo do governo Marta Suplicy (2001-2004): a reorganização estrutural do transporte público .....	- 46 -
3.3.2 - O histórico político-normativo do governo Serra-Kassab (2005-2008): o grande reajuste e “quando novos atores entram em cena” .....	- 60 -
3.3.3 - O histórico político-normativo do governo Kassab II (2009-2012): a intensificação das lutas contra o aumento da passagem de ônibus, o Plano Nacional de Mobilidade Urbana e a tarifa como ponto-chave das eleições... -	68 -
3.3.4 - O histórico político-normativo do governo Haddad (2013-2016): junho de 2013 e suas consequências para a Política Tarifária .....	- 76 -
3.4 – Considerações sobre o histórico político-normativo entre 2001 e 2016... -	98 -
CAPÍTULO 4 – Os Múltiplos Fluxos, janelas de oportunidade, empreendedores políticos e mudança de agenda: as entrevistas com os ex-secretários de transporte .....	- 103 -
4.1 – Introdução .....	- 103 -
4.2 – Resultados da coleta de dados .....	- 103 -
4.2.1 – Fluxo dos Problemas .....	- 103 -
4.2.2 – Fluxo das Soluções .....	- 105 -
4.2.3 – Fluxo da Política .....	- 108 -
4.2.4 – Janela de Oportunidade .....	- 113 -

4.2.5 – Empreendedor Político .....	- 114 -
CAPÍTULO 5 – Os indicadores e o fluxo das Soluções da Política Tarifária: os aspectos técnicos-econômicos da tarifa de ônibus de São Paulo entre 2001 e 2016-	116 -
5.1 - Introdução .....	- 116 -
5.2 – A tarifa de ônibus do ponto de vista da Oferta .....	- 117 -
5.2.1 – Os custos do sistema de transporte por ônibus .....	- 117 -
5.3.2 – Os subsídios do sistema de transporte por ônibus .....	- 123 -
5.3 – A tarifa de ônibus do ponto de vista da Demanda.....	- 129 -
5.3.1 – Tarifa de ônibus, inflação e renda.....	- 129 -
5.3.2 - O volume de passageiros de ônibus na cidade de São Paulo entre 2001 e 2016.....	- 134 -
5.4 – Considerações Finais.....	- 139 -
CAPÍTULO 6 – Conclusão.....	- 142 -
Bibliografia.....	- 153 -
Apêndices.....	- 171 -
Apêndice I - Entrevista com Carlos Zarattini, ex-secretário de transporte do governo Marta Suplicy (2001-2003) realizada no dia 30 de maio de 2018 no escritório do entrevistado .....	- 171 -
Apêndice II - Entrevista de André Doca Prado com Jilmar Tatto, ex-secretário de transportes da Marta Suplicy (2003-2004) e Fernando Haddad (2013-2016) realizada no dia 17 de abril de 2018, no diretório estadual do Partido dos Trabalhadores (PT) .....	- 190 -
Apêndice III – Roteiro semiestruturado da entrevista .....	- 212 -

## CAPÍTULO 1 - Introdução

A tarifa é o principal mecanismo para o financiamento do transporte público coletivo – não apenas ônibus – no Brasil. No debate público, a tarifa é abordada como se seu preço fosse fixado apenas a partir de estudos detalhados de técnicos e burocratas das secretarias de transportes dos municípios. Estes fariam os cálculos do quanto os custos do sistema de determinado modal de transporte público coletivo cresceram e, posteriormente, fixariam um novo valor que cobrisse tais custos. Portanto, é retratada como algo estritamente técnico-econômico.

A partir desta argumentação há pouco espaço para que os preços fixados e mesmo que a existência da tarifa seja questionada. O argumento técnico-econômico subjuga possíveis outros argumentos contrários aumento, fato que interdita o debate. Uma evidência disso é a maioria dos estudos da área estarem no campo das engenharias - em buscas de maximizações operacionais - e não das Políticas Públicas ou Economia Política.

Figura 1 - Equação da tarifa de ônibus<sup>1</sup>.

$$\uparrow Tar = \frac{C_{km}}{IPK_e} = \frac{\frac{CT}{\cancel{km}}}{\cancel{km} P_e} = \frac{CT}{P_e} \updownarrow$$

Fonte: Elaboração própria com base em Carvalho et al. (2013, p. 9).

Mas qual é o argumento técnico-econômico para o aumento da tarifa? Nos estudos sobre tarifa de ônibus no Brasil, em geral, ela é apresentada como um rateio

<sup>1</sup> Tar = Tarifa; Ckm = Custo por quilometro; IPKe = Índice de passageiros equivalentes por quilômetro; km = quilômetro; CT = Custo Total; Pe = Passageiros Equivalentes.



dos custos totais<sup>2</sup> do sistema de transporte por passageiro equivalente<sup>3</sup>, como se vê na Figura 1.

Dado este modelo de financiamento do serviço de transporte público coletivo, quais são as principais questões que se colocam? Como pode-se observar na fórmula da equação, supondo um volume de passageiros equivalentes constante, qualquer aumento nos custos do sistema significa um aumento da tarifa. Esses aumentos de custos podem acontecer em função de aumento de custos endógenos das empresas (por exemplo, aumento nos salários dos trabalhadores das empresas de ônibus ou aumentos do lucro dos operadores), ou em função de aumentos de preços que tais empresas que operam o sistema não controlam - os ditos custos exógenos (como, por exemplo, o preço do diesel, da manutenção, da aquisição dos veículos, do seguro etc.).

Se, por qualquer motivo, o montante de custos totais do sistema de transporte aumentar e, conseqüentemente, a tarifa aumentar, todos os passageiros pagantes do sistema que não consigam pagar a nova tarifa “de equilíbrio” não a ratearão mais, diminuindo o número de passageiros pagantes, ou seja, o denominador da Figura 1. A diminuição do denominador – ou, em outras palavras, a diminuição da demanda pelo transporte público – causa, assim, uma nova rodada de aumento, que acontece não em função dos custos do sistema de ônibus, mas em função da redução do número de passageiros que rateiam seu custo. Tal nova rodada de aumento, por sua vez, implica na “expulsão” de outros usuários do sistema de transporte público, adentrando, assim, em um ciclo vicioso de aumento tarifário e expulsão de usuários do sistema. Carvalho e Pereira (p. 9, 2011) explicam:

”Dessa forma, tanto o aumento do custo de qualquer componente de produção do transporte como qualquer queda na demanda pagante (...) conduzem a um desequilíbrio financeiro do sistema que tende a ser recuperado com o aumento da tarifa.”

E depois continuam:

“Pela dinâmica do mercado, um aumento de tarifa gera perda de demanda que, por sua vez, gera novo aumento desta na tentativa do sistema reequilibrar receitas e custos” (Carvalho e Pereira, p. 12, 2011).

---

<sup>2</sup> Custos totais aqui são entendidos como custos, as despesas, mas também a remuneração das empresas que operam o sistema de ônibus.

<sup>3</sup> Passageiros Equivalentes são aqueles que efetivamente pagam a tarifa, estando excluídos os passageiros de integrações e que têm isenções.

Apesar de impactar no preço da passagem, essa possibilidade de ciclo vicioso entre perda de demanda e aumento da tarifa também é pouco discutida no debate público. Do ponto de vista da oferta, dado que os preços tendem apenas a aumentar, para romper com o ciclo vicioso de aumento de tarifa e expulsão de usuários do sistema de ônibus, uma das opções é o Poder Público conceder subsídios para diminuir o montante a ser rateado via tarifas entre os usuários pagantes do sistema de transporte público.

Entretanto, a concessão de recursos públicos – seja para a área que for – é resultado de uma disputa política do orçamento. No limite, os subsídios para o transporte expressarão o grau de prioridade que tal área tem, ou não, sobre as demais. O orçamento é o *locus* da atividade política por excelência, visto que os interesses que se sobressaírem na disputa política serão aqueles que conseguirão as maiores fatias deste recurso, que é escasso. A simples possibilidade de concessão de subsídios para o transporte público coletivo já põe em xeque o argumento de que a tarifa é uma decisão estritamente técnica-econômica.

A cidade de São Paulo é uma das poucas cidades brasileiras que subsidia a passagem de ônibus, mesmo assim o argumento técnico-econômico aparece reiteradamente para justificar aumentos no valor da tarifa. Se for tratado com rigor, a fórmula básica da tarifa de ônibus em São Paulo – e eventuais outras cidades que subsidiam a tarifa – não é representada pela Figura 1, mas sim, pela Figura 2.

Figura 2 - Equação da tarifa<sup>4</sup> de ônibus levando em consideração os subsídios.

$$\uparrow Tar = \frac{C_{km} - Sub_{km}}{IPK_e} = \frac{\frac{CT - Sub}{\cancel{km}}}{\cancel{km} P_e} = \frac{\uparrow CT - \downarrow Sub}{\downarrow P_e}$$

Fonte: Elaboração própria com base em Carvalho et al. (2013, p. 9).

Enquanto os custos do sistema e os subsídios são fundamentais para compreensão da oferta do transporte público, do ponto de vista da demanda, políticas que atuem para ampliar a capacidade de consumo da população são fundamentais

<sup>4</sup> Idem à fórmula anterior, apenas adicionando “Sub” que significa subsídio.

para incluir pessoas no sistema de ônibus. Nesse sentido, se faz necessária a análise de indicadores como inflação e renda da população.

Além dos pontos elencados no parágrafo anterior, considera-se fundamental a comparação do custo do transporte coletivo público com o preço do transporte individual privado – seu bem substituto, mesmo que imperfeito –, apesar de não ter havido espaço para fazer tal comparação neste estudo.

A década de 2000, especialmente pós 2003, foi marcada por desincentivos para o transporte público coletivo, apontam Carvalho e Pereira (2011) e incentivos para o transporte individual privado, conforme Carvalho e Pereira (2012). O ambiente era de aumento da renda e políticas ditas desenvolvimentistas, no qual o urbano desempenhou um *locus* importante de valorização do capital. Em relação ao modal público coletivo, o desincentivo era evidenciado na tarifa, cujos preços subiam em velocidade acima da inflação em diversas capitais brasileiras. O incentivo ao modal individual privado era expressado em vultuosos subsídios à indústria automobilística (Afonso apud Maricato, 2013), sub-tributação ao carro e motocicletas e matérias-primas para o uso deste modal crescendo menos que a do modal público coletivo.

Incentivos ao transporte individual privado, como afirmam Carvalho e Pereira (2012), do ponto de vista do bem-estar individual, podem ser positivos, dado que, historicamente, populações estiveram alijadas do consumo deste bem. Entretanto, o mesmo não acontece quanto se analisa o consumo deste bem, do ponto de vista social. As externalidades negativas decorrentes do uso intensivo do transporte individual privado *vis-a-vis* ao público coletivo, causam danos mais graves em diversas dimensões. O transporte individual privado é responsável por um número maior de mortos e feridos no trânsito, em termos absolutos e relativos, do que o transporte público coletivo<sup>5</sup>; conseqüentemente o gasto público com estes também é bem maior<sup>6</sup>; a eficiência energética é pior no modal individual privado, conseqüentemente, a poluição – que, como diz a professora Ermínia Maricato, atinge a todos de forma democrática - também é mais intensa dos veículos individuais privados<sup>7</sup>; o design da cidade é moldado basicamente em função do modal individual privado, grande responsável pela impermeabilização do solo da cidade, além de modificar os cursos dos rios, várzeas, morros e outros componentes do ecossistema,

---

<sup>5</sup> Para mais informações ver: “Retrato da Segurança Viária no Brasil” (2014).

<sup>6</sup> Idem, p. 56.

<sup>7</sup> Carvalho (2011).

significando, muitas vezes, em enchentes, deslizamentos e diversos acidentes correlatos, como mostra Fiori (2013)<sup>8</sup>.

Fiori (2013) ainda aponta que, apesar das diversas propagandas dos automóveis vendendo liberdade, potência, individualidade e status social, quando se faz uma análise do seu consumo coletivo, chega-se à conclusão de que quanto mais o carro é vendido e consumido, mais inoperante, ineficaz e distante daquelas ideias vendidas nas propagandas ele o é. Isso se dá porque o automóvel, utilitários e motocicletas são bens privados, consumidos em espaço público, que, por sua vez, é limitado. Quanto mais carros nas ruas, menos se anda, o que compromete, inclusive, a operação dos modais coletivos sobre rodas, quando estes não têm faixa exclusiva. Segundo Bazani (2018), a ocupação do espaço urbano é muito eficiente quando se prioriza o modal coletivo:

“(...) cada ônibus comum, em 13,2 metros de comprimento, pode tirar até 60 carros das ruas que ocupam 250 metros, levando em conta que a média de ocupação em cada automóvel é de 1,3 pessoa.”

Ainda, não é raro encontrar nas grandes e médias cidades políticos que tentem drenar os já insuficientes recursos existentes relacionados a investimentos urbanos para construir mais pontes, avenidas e túneis cujos fluxos atenderão apenas o transporte individual privado, a despeito de quem anda a pé, de bicicleta, ou de transporte coletivo público. Em São Paulo, explica Fiori (2013), o grande símbolo de tal lógica é a ponte estaiada:

“O caso emblemático, além dos túneis bilionários, é a ponte estaiada na Marginal Pinheiros em São Paulo, projeto do PT, chamariz para o mercado imobiliário, cenário de fundo do jornal da Globo e novo “cartão postal” da cidade. Selando a aliança das mídias com o capital automotivo-imobiliário e os governantes de plantão, a obra, cujo acesso é reservado a carros (ônibus, bicicletas e pedestres são proibidos), consumiu quase 400 milhões de reais (recursos que deveriam ter sido destinados, por lei, para habitação social dos atingidos na Operação Urbana) e ao fim foi batizada com o nome do falecido dono da Folha de S. Paulo, Otávio Frias, despejando o trânsito na Avenida Roberto Marinho, falecido dono da Globo.” (p. 57)

Infelizmente, foge ao escopo deste estudo a avaliação do preço do transporte público coletivo em comparação ao preço do transporte individual privado. Também

---

<sup>8</sup> O Transporte Coletivo Público sobre rodas também contribui com este quadro, porém, tal modal tem outras formas de deslocamento, como a metroviária, ferroviária e hidroviária - que não o fazem.

não se conseguiu fazer uma avaliação rigorosa dos gastos públicos com um modal ou com o outro – apesar de que há estudos<sup>9</sup> afirmando que o gasto estatal com o modal individual privado é bastante superior. Optou-se por abordar brevemente nesta introdução os incentivos e externalidades do transporte individual privado para que se tenha em mente o caráter transversal e que a Política Tarifária de transporte público coletivo tem em relação a outras Políticas Públicas. Apesar de que, neste estudo, são avaliados apenas os custos monetários para o usuário do transporte público coletivo, é possível afirmar que tal custo é social – e não apenas monetário.

A intensificação do transporte individual privado como protagonista do modelo de transportes nas grandes cidades brasileiras, em paralelo a um encarecimento do transporte público coletivo com queda na qualidade do serviço prestado, tem como consequência a piora na qualidade de vida nas cidades. Neste contexto, percebeu-se o crescimento, em termos quantitativos e qualitativos, de manifestações relacionadas a questões urbanas, em especial, relacionadas ao preço da passagem do transporte público coletivo. Apesar de tal crescimento, foram poucos os resultados materiais no sentido de pautar o transporte público coletivo como um direito social. Até 2013.

É impossível não apontar que as Jornadas de Junho de 2013 têm papel fundamental para colocar a questão tarifária do ônibus urbano no centro do debate público. Contrariando os indicadores macroeconômicos conjunturais – que apontavam baixo desemprego, menor taxa de juro da história até então e inflação dentro da meta -, milhares de pessoas, em sua maioria jovens, vão às ruas demandar a redução da tarifa de ônibus em São Paulo, quando o governo municipal anuncia novo reajuste da tarifa. É importante apontar que houve um precedente importante em Porto Alegre, em abril, quando um movimento bastante similar foi vitorioso ao barrar o aumento das tarifas de ônibus.

O contexto para uma intensa contestação social também contribuiu como combustível para os protestos. Havia relevante insatisfação com a qualidade dos serviços públicos prestados, percepção social da existência de elevada corrupção – com diversas figuras históricas dos partidos tradicionais - do governo e da oposição - afundados em denúncias. Tudo isso às vésperas do primeiro dos três grandes eventos internacionais que o Brasil havia se comprometido de sediar – a Copa das

---

<sup>9</sup> Ver Vasconcellos et. al (2011) e ANTP (2016)

Confederações -, fato que explicitava toda a irracionalidade e contradição da política brasileira.

O barulho intenso das ruas paulistanas faz diversas outras cidades brasileiras emergirem em protestos. As reivindicações ali questionavam não apenas o reajuste dos R\$ 0,20, mas todo o modelo de transportes de incentivo e privilégio ao transporte individual privado, adotado especialmente entre 2003 e 2013 (Carvalho e Pereira, 2011).

Como observado por Maricato (2016), a distribuição de renda por si só não é suficiente de resolver problemas cuja raiz está na posse da terra e questões imobiliárias, sendo necessário, portanto, lançar mão do conceito de “distribuição de cidade” que se relaciona a inserção territorial e Direito à Cidade. A relação Cidade-Mobilidade vem completar esse conceito de distribuição de cidade. Em termos concretos, passa-se a questionar os motivos de se pagar tanto por um serviço de decadente qualidade para um setor que historicamente é percebido com baixíssima transparência. Ainda, o movimento vai além e passa a questionar porque pagar por tal serviço público, que é meio para que se goze todos os demais direitos.

Quando se nota a força do movimento, em um primeiro momento, há uma resistência do Poder Público em diminuir a tarifa, evocando-se o argumento de que não existe dinheiro para que o governo arque com os aumentos dos custos do sistema de transporte e que o governo deveria arcar com a cláusula do “equilíbrio econômico-financeiro” do contrato de licitação. Entretanto, ao mesmo tempo que de fato existe tal cláusula, também é uma diretriz do transporte público coletivo a “modicidade tarifária”, que deveria implicar em reajustes que a tarifa tivesse valores módicos. Portanto, os governantes se posicionam como se existisse uma controvérsia entre as duas diretrizes. Vale apontar que nos três reajustes anteriores a 2013 o preço da tarifa variou mais do que variou a inflação medida pelo IPCA, apesar de uma percepção decrescente da qualidade do serviço de transportes. De certa forma, os governantes diziam que as demandas sociais não caberiam no orçamento. Entretanto, as manifestações não arrefecem, pelo contrário, se intensificam, e o Poder Público acaba por voltar atrás, reduzindo o valor da tarifa para o preço anterior.

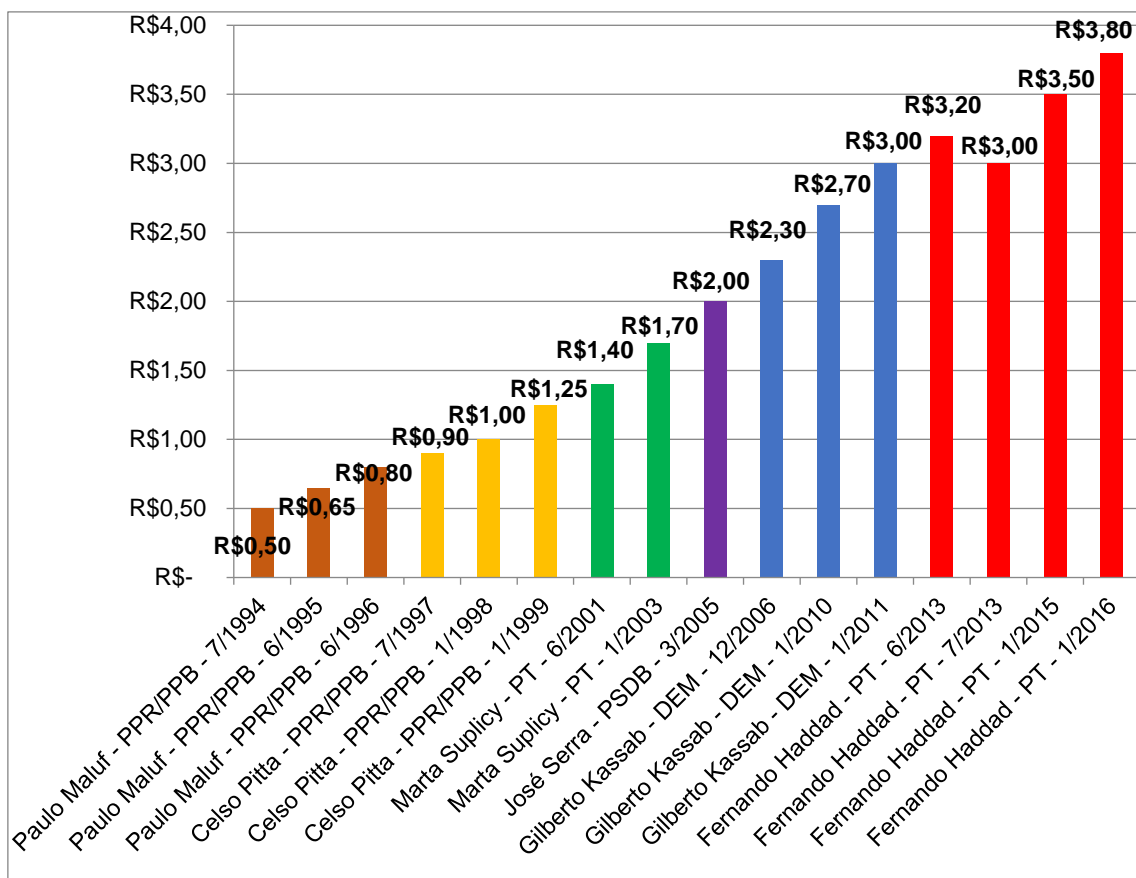
Como resultado das manifestações, coloca-se em relevo não apenas aspectos operacionais ou técnico-econômicos, mas sim, a forma que a Política Tarifária é

retratada pelas autoridades; as consequências de um modelo de financiamento do transporte público coletivo quase que exclusivamente tarifário; quem foram os interessados (ou não) da Política Tarifária ser levada a cabo da maneira que foi; como outros entes federativos ou o contexto político-econômico a influenciavam (ou não) nas mudanças de tarifa; e até o momento de se realizar reajustes. Durante as manifestações, ataca-se a noção de que a decisão tarifária seria apenas uma decisão isolada dentro de uma política mais ampla, como a de transporte públicos coletivos. Portanto, diversos aspectos políticos, que anteriormente eram tratados como técnicos, passam a serem escancarados pelas lutas durante e pós-2013.

Neste sentido justifica-se a relevância do trabalho: são escassos os trabalhos sobre tarifa de ônibus cuja ótica fuja da maximização de aspectos operacionais, ou das variáveis técnico-econômicas. A discussão sobre tarifa de ônibus do ponto de vista político também consegue colocar em relevo a priorização do governo, ou não, do modal público coletivo em relação ao individual privado.

A Figura 3 faz uma compilação dos valores nominais da tarifa entre 1994 e 2016. Apenas pela observação de tal figura é difícil achar padrões de variações da tarifa, especialmente pós-2001. Nesse sentido, este trabalho busca fazer uma pesquisa qualitativa para explicar como se dão tais variações. Assim, o objetivo deste trabalho é analisar a Política Tarifária para além dos aspectos técnicos-econômicos – diferenciando-se da forma como geralmente versam os demais trabalhos sobre o tema. Afinal, apenas os aspectos técnico-econômicos são suficientes para explicar a mudança da tarifa de ônibus na cidade de São Paulo? Se não são, quais outras lógicas estão presentes no momento de se mudar o preço da passagem?

Figura 3 - Evolução nominal da tarifa de ônibus na cidade de São Paulo, por prefeito, partido e data (mês/ano) desde o início do Plano Real (julho de 1994) até dezembro de 2016.



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da SPTtrans.

Para responder a tal pergunta, primeiramente, é necessário argumentar que a mudança de tarifa constitui uma Política Pública em si e não uma decisão isolada de políticas públicas mais amplas. Após tal tarefa, é possível analisar a Política Tarifária como uma Política Pública. No Capítulo 2 é onde é feita tal justificativa, bem como apresentada teoricamente a lente pela qual será analisada a Política Tarifária: o Modelo dos Múltiplos Fluxos de Kingdon (2003). Durante tal explicação, já são apresentadas as hipóteses que norteiam o estudo.

Após a discussão teórica e utilizando o modelo de Kingdon (2003) para estruturar o trabalho, no Capítulo 3, apresenta-se o resultado de uma pesquisa documental de consulta de normas, trabalhos acadêmicos, notícias dos mais diferentes jornais, sites de diferentes atores, documentários e relatórios oficiais de instituições ligadas ao transporte público coletivo para reconstruir historicamente a Política Tarifária em termos políticos-normativos entre 2001 e 2016. Escolheu-se este período em função de coincidir com o início e fim de quatro mandatos para prefeitos,



sendo o ano de 2001 o primeiro ano de mandato da ex-prefeita Marta Suplicy (à época no PT) e 2016 o último ano de mandato de Fernando Haddad (à época também no PT). Geograficamente, a pesquisa ficou circunscrita ao município de São Paulo, visto que, segundo a Constituição Federal de 1988 (CF/1988), é responsabilidade dos municípios a gestão do serviço de ônibus – apesar do reconhecimento por este autor de que o impacto do transporte público vai para além das fronteiras municipais.

O período é marcado pela promulgação de uma sucessão de normas estruturantes que foram determinando o desenrolar da Política Tarifária no período. É tal produção normativa que limita ou dá poderes para a atuação dos gestores da Política Tarifária. Os dilemas para sua atuação, por sua vez, são resultados da dinâmica política.

Nesse sentido, no Capítulo 4, são apresentados os dados das entrevistas com ex-secretários de transporte para que fosse possível captar outros aspectos que a pesquisa documental não propiciou. Foi elaborada uma entrevista semiestruturada com os cinco ex-secretários de transporte que realizaram mudanças de tarifa entre 2001 e 2016: Carlos Zarattini, Jilmar Tatto, Frederico Bussinger, Alexandre de Moraes e Marcelo Cardinale Branco. Infelizmente não se conseguiu contato com os cinco secretários: os dois últimos ex-secretários supracitados não responderam aos convites para participar da pesquisa.

Apesar da não participação destes, os dados coletados nas entrevistas com Carlos Zarattini, Jilmar Tatto e Frederico Bussinger são ricas e representativas do que seja a visão do secretário de transportes. Enquanto Jilmar foi secretário de duas gestões petistas – somando quase seis anos à frente da pasta -, Bussinger assumiu a pasta em uma gestão peessedebista, o que, em teoria, permite uma análise com algum grau de controle em relação a visões político-ideológicas. Zarattini, por sua vez, geriu a pasta de transporte antes da licitação de 2003, o que permite visões sobre o que era o sistema antes e depois desta regulação. As entrevistas com Carlos Zarattini e Jilmar Tatto estão transcritas nos apêndices 1 e 2. Bussinger não permitiu a publicação da entrevista na íntegra transcrita, mas permitiu a manipulação dos dados coletados a apresentação deles nesta pesquisa.

Para a realização das entrevistas, foi elaborado um questionário, apresentado no apêndice III, que serviu de base para a condução das conversas com os ex-

secretários. O questionário foi elaborado buscando avaliar os três fluxos de Kingdon, bem como os conceitos de Janela de Oportunidade e de Empreendedor Político, levando em consideração tanto aspectos gerais do transporte, como específicos de cada gestão.

No Capítulo 5 são analisados justamente os dados da dimensão técnico-econômica – geralmente a única levada em consideração no debate público. A relação entre oferta e demanda por transporte público coletivo, os custos do sistema, os subsídios dados, o volume de passageiros e a tarifa estipulada, neste capítulo, são explorados e comparados às decisões políticas – previamente apresentadas no capítulo 3 e 4. Os dados ali compilados foram coletados em conjunto com a Secretaria de Transportes do município de São Paulo e analisados de forma longitudinal nos dezesseis anos analisados.

Há, ainda, o Capítulo 6, de conclusões, no qual formaliza-se os argumentos pelos quais não faz sentido tratar a Política Tarifária como se fosse algo estritamente técnico. Se os elementos técnicos-econômicos são relevantes, a lógica política por trás deles é igualmente ou mais. Assim, se aspectos políticos fundamentam a mudança da tarifa, a luta política dos movimentos sociais para pautar o tema passa a ser fundamental para que haja mudanças.

Este estudo tem a virtude de fazer um compilado histórico da Política Tarifária para a cidade de São Paulo, de entrar em nuances de gestão ao se propor a entrevistar ex-secretários de transporte, de apresentar dados técnicos-econômicos de maneira inédita – pelo menos no que esteja no conhecimento deste pesquisador -, mas também tem diversas limitações. Em primeiro lugar, reconhece-se a importância, mas este pesquisador não tem capacidade, tempo e espaço para avaliar os determinantes da Política Tarifária relativos a operacionalidade do sistema – maximização/minimização de linhas, frota, bilhetagem, infraestrutura etc. Nunca foi esta a proposta do estudo. Para tanto, basta consultar os diversos estudos nos campos da engenharia que fazem isso. A ideia aqui é justamente proporcionar um olhar político a este problema.

Em segundo lugar, reconhece-se a transversalidade da Política Tarifária com outras políticas públicas. Em virtude de limitações metodológicas, bem como da necessidade de se estabelecer limites de até onde avançar a pesquisa, decidiu-se não

explorar ao longo do trabalho outros modais públicos coletivos como o metrô, ou mesmo – como já foi dito -, fazer a comparação com o transporte individual privado. Entretanto, tais perspectivas podem e devem ser exploradas em outras pesquisas.

Além desses dois pontos, reconhece-se a riqueza da literatura brasileira e internacional sobre o Urbano de autores como Raquel Rolnik, Ermínia Maricato, Nabil Bonduki, David Harvey para a elaboração do marco teórico. Infelizmente, pouco se conseguiu explorar os aspectos mais teóricos da literatura urbana crítica neste trabalho. A discussão ficou circunscrita ao Campo de Públicas.

A cidade de São Paulo, ainda, tem uma centralidade não apenas em termos regionais, mas também, nacionais e continentais, sendo a principal cidade, de um universo de 39 da maior região metropolitana da América do Sul, com mais de 21 milhões de habitantes, segundo dados da Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S/A (EMPLASA, 2017). A supracitada fonte de dados aponta:

“Em 2015, seu Produto Interno Bruto (PIB) correspondia a aproximadamente 17,63% do total brasileiro e mais da metade do PIB paulista (54,48%). Vivem nesse território quase 50% da população estadual, aproximadamente 21,4 milhões de habitantes, segundo estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para 2017. A metrópole centraliza importantes complexos industriais (São Paulo, ABC, Guarulhos e Osasco), comerciais e, principalmente, financeiros (Bolsa de Valores), que dinamizam as atividades econômicas no país.”

Tais características colocam São Paulo como uma cidade incomparável com demais cidades brasileiras e diversas outras regiões metropolitanas ao redor do globo. Além disso, será demonstrado que aspectos do quadro jurídico-institucional presentes neste município, bem como de características do período histórico analisado, são pontos fundamentais para se chegar à conclusão apresentada neste trabalho. Todos estes fatores tornam as conclusões deste estudo não generalizáveis para qualquer cidade, sendo mais uma das limitações do trabalho.

Por fim, se por um lado a análise do município de São Paulo não permite que se generalize as conclusões, por outro, pesquisas sobre São Paulo, justamente em função de sua importância, se tornam importantes como base de comparação e norteando outros estudos de caso para aprimoramento e adaptações da Política Tarifária em diversas outras cidades.

## CAPÍTULO 2 – As Políticas Públicas e a Política Tarifária

### 2.1 – O porquê de a Política Tarifária ser uma Política Pública e não uma “Decisão Isolada”

Em trabalhos brasileiros, as principais definições relacionadas às Políticas Públicas provocam discussões. Parte dessas discussões advém dos diferentes significados que a palavra “política” pode assumir na língua portuguesa. Na língua inglesa, por outro lado, a definição de tal palavra é mais exata. São três facetas que ela pode expressar: 1) “politics” que seria a “atividade humana ligada à obtenção e manutenção dos recursos necessários para o exercício do poder sobre o homem” (BOBBIO, 2002), ou seja, o processo político, de caráter, em geral, conflituoso; 2) “policy”, ou seja, “política” com um sentido mais concreto e que se relaciona a orientações para decisão e ação, isto é, a configuração dos problemas políticos, alternativas técnicas e o conteúdo material das decisões políticas e; 3) “polity”, referente às instituições políticas e ao sistema político de maneira mais ampla.

Apesar de, intuitivamente, não ser um problema para um leigo o entendimento do que seja uma “Política Pública”, há um amplo debate – apresentados nos mais diversos manuais e *papers* (Rua, 2013; Saraiva, 2006; Muller e Surel, 2002; Secchi, 2015; Souza, 2006) - entre os autores do Campo de Públicas acerca das definições conceituais que “Políticas Públicas” – como policy - assumem. Howllet e Ramesh (1995) conceituam “Políticas Públicas” como “tudo o que o governo decide fazer ou não fazer” – definição tal, considerada por Muller e Surel (2002), como uma definição mínima. Tais autores consideram a definição de Mény e Thoenig (1989), por sua vez, mais adequada: “programas de ação governamental num setor da sociedade ou espaço geográfico”.

Souza (2006) avança nessa interpretação, dizendo que as políticas públicas devem ter intencionalidade, sendo permitido, portanto, distinguir o que o governo pretende fazer e o que ele de fato faz. A mesma autora aponta que Políticas Públicas podem se referir a diferentes matérias:

“um campo de atividade governamental, como exemplifica a política agrícola; uma situação social desejada, como a política de igualdade de gênero; uma proposta de ação específica, como a política de ações afirmativas; uma norma quanto ao tratamento de determinado problema, como a política de

fontes de energia renováveis; ou mesmo um conjunto de objetivos e programas que o governo possui em um campo de ação, como a política de combate à pobreza.” (Souza, 2006, apud Rua, 2013)

Saraiva (2006) aponta que também existem diferenciações na literatura sobre a definição de políticas públicas quanto a sua finalidade. Isso significa que há diferenças na definição do conceito de Políticas Públicas quando se considera para o que elas servem. Este autor define Políticas Públicas, segundo sua finalidade, da seguinte maneira:

“Trata-se de um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, ideias e visões dos que adotam ou influem na decisão. É possível considerá-las como estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório” (Saraiva 2006, p. 28-29)

Secchi (p. 1, 2015), por sua vez, diz que “políticas públicas tratam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões”. Para o mesmo autor, política pública é uma diretriz elaborada com o intuito de resolver um problema público. Para isso, as políticas públicas devem possuir dois elementos fundamentais: “intencionalidade pública e resposta a um problema público” (Secchi, 2015, p. 2).

No que diz respeito as matérias, ou aos objetos das Políticas Públicas, se utilizando das definições de Souza (2006) é possível dizer que a Política Tarifária é tanto um campo de ação governamental – em função das tarifas de ônibus serem prerrogativa dos governos municipais -, quanto uma norma para o tratamento de determinado problema – no caso, o financiamento do sistema de transporte público coletivo.

Ainda, se utilizando a definição de Secchi (2015), que joga luz aos símbolos das Políticas Públicas, a tarifa seria, então, mais um instrumento de arrecadação do Estado, porém com um fim específico – financiar o sistema de transporte coletivo público. Isso acarreta um valor simbólico à tarifa, como se o Estado não devesse, ou não conseguisse – dadas as prioridades -, financiar o sistema de outras formas. Pode-se argumentar que a cobrança de valores para acesso de um serviço público

organizado pelo Estado - que diferentemente das empresas, não visa (ou não deveria visar) o lucro – garante ao transporte público coletivo um viés mercadológico, que outros serviços estatais, oferecidos de forma gratuita, não apresentam. O símbolo mercadológico fica ainda mais em relevo quando se trata de daqueles serviços que são definidos como direitos sociais, segundo a Constituição Brasileira de 1988 (CF/1988).

Historicamente – apesar de que, como veremos, cada vez menos –, a Política Tarifária é apresentada como um problema de natureza apenas técnica, conforme foi apresentado no Capítulo 1. Tal concepção acerca da tarifa pode levar ao entendimento de que, desde que ela seja gerida como algo estritamente técnico, não é cabido discussões acerca ao valor da tarifa. Assim a “Política Tarifária” não seria nem uma “Política” *stricto sensu*, mas uma decisão pontual, isolada, de uma Política mais ampla, por exemplo, a de transporte coletivo público.

Essa visão estreita que em geral é apresentada a Política Tarifária implica em perder de vista diversos pontos que são relevantes na gestão da Política Tarifária: o tratamento social sobre o transporte – ser direito social ou não ser -; as diversas ideias de financiamento deste serviço público; os custos do sistema de transporte e eventuais subsídios para este setor; o comportamento da demanda após reajustes; o momento de se fazer reajustes; o peso do reajuste e sua correspondência com a inflação e com a capacidade de pagamento da população; os interesses dos diversos atores por trás do reajuste da tarifa, entre outros. Para que isso não aconteça e buscando argumentar que a Política Tarifária é sim uma Política Pública, avança-se na compreensão de tal conceito, evocando a interpretação de Muller e Surel (2002). Tais autores propõem três grandes rubricas que norteiam o entendimento destas: 1) um quadro normativo de ação, que combina 2) elementos de força pública e elementos de competência, que, em conjunto, tendem a 3) construir uma ordem local.

Como quadro normativo de ação, as Políticas Públicas seriam compostas por “medidas concretas que constituem a substância ‘visível’ da política” (Muller e Surel, 2002, p. 13). Tais medidas são compostas pelos mais diversos recursos: financeiros, intelectuais, reguladores e materiais, que geram produtos (outputs), de mesma natureza. No Brasil, apenas o governo municipal tem o poder de determinar o valor das passagens de ônibus. Em São Paulo, a tal “substância visível da Política Pública”,

durante todo o período de análise deste estudo, foram decretos e portarias que fixavam cada valor nominal em reais das passagens de ônibus.

O quadro normativo de ação também é caracterizado por um conjunto geral de ações que garantem à Política Pública uma estrutura de sentido. Esta estrutura de sentido é resultado da interação entre diversos atores que participam da construção de determinada Política Pública, o que permite ao observador traçar, mesmo que de forma imprecisa, a coerência que as Políticas Públicas assumem. Neste processo, mobiliza-se elementos de valor e conhecimento “com o fim de realizar objetivos construídos pelas trocas entre os atores públicos e privados.” (Muller e Surel, p. 16, 2002).

No que tange a Política Tarifária, e utilizando a definição de Muller e Surel (2002), mobiliza-se um valor, qual seja, a necessidade de o Transporte Público Coletivo ser financiado, com conhecimentos – operacionais, financeiros, orçamentários, tributários, jurídicos, entre outros – para que se chegue a um valor de tarifa, como instrumento de financiamento do sistema de transporte. Todos estes fatores garantem à Política Tarifária uma estrutura de sentido.

Examinar as produções normativas de determinada Política Pública, diz pouco sobre sua estrutura de sentido e coerência – mesmo que se considere, *a priori*, que é quase impossível políticas públicas perfeitamente coerentes. Para que se examine a coerência de determinada Política Pública, deve-se diferenciar o que é uma “medida isolada”, ou uma “decisão isolada”, ou “decisão política”<sup>10</sup> e uma Política Pública. Segundo Rua (2013), a decisão isolada é uma escolha, entre diversas alternativas, que traduza a hierarquia dos atores envolvidos em uma determinada questão, que tentará expressar, na medida do possível, algum grau de adequação entre os fins e os meios disponíveis, em um ambiente em que imperam o poder e o conflito. Para a mesma autora, Políticas Públicas é algo bem maior que as decisões isoladas:

“Uma política pública geralmente envolve mais do que uma decisão isolada, além de requerer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas.” (Rua, 2013, p. 7)

---

<sup>10</sup>Enquanto o termo “medida isolada” está presente na página 14 de Muller e Surel (2002), os termos “decisão isolada” e “decisão política” são usados como sinônimos por Rua (2013, p. 7). Interpretou-se neste estudo que se referiam ao mesmo fenômeno.

Posto isso, é interessante fazer esta distinção entre Política Pública e “Decisão Isolada” no início de um trabalho que se propõe a analisar a Política Tarifária do ônibus da cidade de São Paulo. Afinal, a Política Tarifária, independente do modal analisado, é, em geral, analisada como apenas uma parte – aquela que garante os recursos financeiros – de uma política mais ampla: a de transporte público coletivo. Ou seja, a Política Tarifária está inserida em uma política mais ampla que é a política de transportes públicos coletivos. A política de transportes públicos coletivos, por sua vez, está inserida em uma discussão maior, que é a discussão sobre transporte urbano. Esta, por sua vez, se insere nas Políticas de Mobilidade Urbana e essas, por fim, dentro da Política Urbana como um todo. É possível continuar este raciocínio e situar cada segmento de *policy* em órbitas ainda maiores de outras políticas, como, por exemplo, a política tributária ou fiscal, a econômica ou a social.

A percepção deste fenômeno – ou seja, da Política Tarifária ser apenas uma fração de outras políticas mais amplas - coloca a pergunta: por que a Política Tarifária, como apenas uma fração da Política de Transporte Urbano (para não ampliar muito o recorte), seria definida como uma Política Pública e não como uma “Decisão Isolada”?

Para se responder à questão acima, deve-se ter em mente que nem sempre as Políticas Públicas possuem fronteiras tão fáceis de serem delimitadas. Mais do que isso, deve-se levar em consideração que apenas a dimensão normativa não é suficiente para determinar algo como uma Política Pública. Muller e Surel (2002, p. 19), trazem a noção das Políticas Públicas como parte da constituição de uma ordem local. Isso significa que para além da criação normativa, o estudo das Políticas Públicas diz respeito também à atuação dos atores que compõem os diversos grupos de interesses de determinada questão:

“Toda política pública assume, de fato, a forma de um espaço de relações interorganizacionais que ultrapassa a visão estritamente jurídica que se poderia ter a respeito: uma política pública constitui uma “ordem local”, isto é, um “constructo político relativamente autônomo que opera, em seu nível, a regulação dos conflitos entre os interessados, e assegura entre eles a articulação e a harmonização de seus interesses e seus fins individuais, assim como dos interesses e fins coletivos” (Friedberg, 1993, apud Muller e Surel, 2002).

As Políticas Públicas seriam resultado da interação entre diversos atores que se envolvem na formulação e implementação desta Política Pública. A diversidade de



atores combinada com seus respectivos interesses comumente multidirecionais, jogam luz ao questionamento sobre a coerência que determinada política pública assume.

Mas o que são atores em uma política pública? Segundo Rua (2013) atores são aqueles indivíduos ou grupos que tem seus interesses afetados, seja positiva, seja negativamente, pelas decisões e ações relacionadas à alocação de bens e recursos. São comumente chamados de *stakeholders* de uma Política Pública aqueles que portam um interesse que está a ponto de ser decidido, podendo eles perder ou ganhar, dependendo do que for decidido e alocado. Não se fala em atores de forma geral. Eles estão sempre ligados a alguma área específica de políticas públicas, ou seja, estão ligados a alguma política em si, ou alguma questão ou problema público específico.

Muller e Surel (2002) apontam que dois problemas se apresentam na análise de atores: 1) o modo e intensidade de ação de cada ator podem variar muito em um espaço de ação ou período e; 2) há dificuldades em entender quais são os fatores que determinam a capacidade de influência de cada ator.

Existem atores públicos e privados. Os atores públicos podem ser políticos ou burocratas. Os políticos, como destaca Weber (1970, apud Rua 2013), em geral, são “empresários do voto”. Dessa forma, esses atores condicionariam sua atuação, principalmente, levando em conta o cálculo eleitoral que está por trás de cada política pública, ou seja, como suas decisões lhe renderiam mais votos. Ainda há uma diferença importante de ser ressaltada entre os políticos eleitos - como os prefeitos por exemplo - e os políticos designados - como os secretários que esse político eleito escolhe. A atuação dos políticos designados, não está necessariamente tão permeada a lógica eleitoral. Os burocratas são outro exemplo de atores públicos.

Existem atores privados de diversas naturezas, podendo estes serem, por exemplo, grupos de interesses, lobbys empresariais, ONGs, partidos políticos, movimentos sociais e sindicatos – bem como suas lideranças -, associações das mais diversas, sejam elas civis, de classe, religiosas etc. Rua (2013) destaca entre os atores privados, os trabalhadores – formais ou informais - e os empresários.

*Ex ante*, se identificam alguns atores que são relevantes para a análise da Política Tarifária. Em primeiro lugar, os empresários operadores do sistema de transporte – tanto concessionários, quanto permissionários -, cujos interesses são no sentido de minimizar seus custos e maximizar suas receitas, aumentando o lucro.

Outro interesse que aparece na análise desses atores é a continuidade de cada empresa na prestação do serviço.

Outro grupo que se destaca são os beneficiários do sistema de transporte. São diversos atores que compõem este grupo, desde os usuários efetivos do sistema de transporte público, passando por aqueles que usam apenas transporte individual privado - que se beneficiam de ruas menos lotadas por existir pessoas que utilizam o sistema do modal público -, chegando aos proprietários que tem seus imóveis valorizados por novas instalações de infraestrutura urbana, como terminais de ônibus ou estações de metrô. Como pode-se inferir, seus interesses não necessariamente convergem, mas todos se beneficiam de alguma forma, da existência de um sistema de transporte público coletivo amplo, capilarizado, limpo, confortável e barato.

Há ainda os grupos que estão dentro do seio do Estado. Entre eles os burocratas da Secretaria de Transportes, o secretário de transporte e o prefeito, cada qual com interesses distintos na formulação e implementação da Política Tarifária. O prefeito, fatalmente, tem sua popularidade diminuída quando a tarifa é reajustada. A burocracia da secretaria de transporte é composta por aqueles que fazem os trabalhos técnicos de maximizações operacionais e cálculos de custo do sistema. O secretário, indicado pelo prefeito, dá as diretrizes e direciona esse trabalho.

Para o caso de São Paulo, pode-se afirmar que o secretário de transportes está em uma posição de destaque na política local, dada a natureza crítica que os transportes assumem no cotidiano urbano. Uma breve análise das carreiras dos secretários que realizaram reajustes de tarifa durante o período de análise deste estudo já dá o tom da visibilidade política que os indivíduos que estiveram à frente da pasta conseguiram:

- 1) Calos Zarattini, secretário entre 2001 e 2003, no momento de escrita desta dissertação, é líder do Partido dos Trabalhadores (PT) na Câmara de Deputados Federais;
- 2) Jilmar Tatto, que foi secretário de transportes duas vezes (entre 2003 e 2004 e, depois, entre 2013 e 2016), logo após a primeira passagem pela secretaria, foi eleito deputado federal. Após a segunda passagem, é candidato, em 2018, ao Senado Federal por São Paulo;

- 3) Frederico Bussinger, secretário entre 2005 e 2006, assumiu a presidência em diversas outras empresas públicas, não apenas municipais;
- 4) Alexandre de Moraes, após passagem pela pasta de transportes entre 2007 e 2010, assumiu a pasta de Segurança Pública, o ministério da Justiça e, finalmente, assumiu o cargo vitalício de Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), com menos de 50 anos;
- 5) Marcelo Cardinale Branco, dentre os analisados, foi o que menos se destacou politicamente após passagem como secretário de transportes entre 2010 e 2012. Continuou sua carreira como consultor privado.

Em função da cidade de São Paulo ter uma função estruturante na dinâmica socioespacial em um país federalista, também pode-se citar como atores da Política Tarifária paulistana os demais entes federativos, como outros municípios – principalmente os que compõem a região metropolitana paulistana e as demais capitais brasileiras -, o governo do estado de São Paulo e a União.

Ao longo do período analisado também foi identificado uma crescente participação dos movimentos sociais pela redução – e, no limite, eliminação - da tarifa como atores relevantes no processo. A organização federalista brasileira, com a tarifa sendo uma prerrogativa municipal, também implica em descentralizada atuação do movimento pela redução da tarifa de ônibus e conseqüente variados tipos de organização.

Apesar da alta diversidade de atores presentes na política tarifária, a definição do valor tarifário não deixa de ser uma expressão do poder público – que para Muller e Surel (2002) é o terceiro ponto que estrutura uma Política Pública. O fato de a fixação dos valores tarifários terem sido feitos pelo poder governamental, não significa que não houve uma intensa interação de interesses e atores diversos. Mesmo assim, o caráter “Público” é respaldado pela autoridade que o Estado<sup>11</sup> dispõe - e não pela natureza do problema, ou da “personalidade dos que nela atuam” (Rua, 2013, p. 10).

Posta essa discussão acerca das definições que as Políticas Públicas assumem, é possível ser assertivo na afirmação de que a Política Tarifária é sim uma Política Pública: ela tem uma finalidade, uma intencionalidade e um objeto. Mobiliza

---

<sup>11</sup> Tal afirmação remete à discussão sobre se Políticas Públicas são “Estadocêntricas” ou “Policêntricas”. Para entender tal discussão ver Rua (2013).

conteúdo concreto e simbólico de decisões políticas. Busca resolver um problema público. Envolve diferentes atores e interesses, construindo uma ordem local – nem sempre coerente. Por meio de instrumentos normativos – decretos e portarias -, também expressa o poder público. Dessa maneira, está sujeita à análise pelas mesmas lentes que outras Políticas Públicas, o que nos permite avançar para as próximas sessões.

## 2.2 – A concepção do Policy Cycle

Na sessão passada buscou-se justificar que a Política Tarifária é uma Política Pública. Como tal, a Política Tarifária está sujeita a análise, como qualquer outra Política Pública. Nesta sessão, será apresentada a concepção de *Policy Cycle* para, posteriormente, ser trazida a discussão sobre agenda e tomada de decisão, que são as fases das Políticas Públicas analisadas aqui.

As Políticas Públicas, como campo de estudo organizado, podem ser consideradas novas. Quase que simultaneamente ao movimento liderado por John M. Keynes, que, nas Ciências Econômicas, justificou uma maior presença do Estado na economia e na sociedade, surgiu o que é considerado o primeiro texto do “Campo de Públicas”, escrito por Harold Lasswell, que em 1936<sup>12</sup> cunhou pela primeira vez a expressão “*policy analysis*”. Seu trabalho buscava conciliar a produção científica e acadêmica com a produção de políticas por parte dos governantes. Em 1947, Herbert Simon propõe que a tomada de decisão é o principal fator a ser analisado na Administração, devendo a teoria administrativa ter como sua base a psicologia da escolha humana, aplicando-as nas organizações. Ambas as interpretações colocavam ênfase na racionalidade, interpretando os processos políticos por trás das decisões tomadas como sendo um processo unicamente administrativo e funcional.

Lindblom (1959) é um autor que vem criticar essa visão de Lasswell (1951) e Simon (1947), destacando tal ênfase na racionalidade, bem como a artificialidade da percepção política dos dois autores. Lindblom (1959) se contrapõem àqueles, defendendo que as relações de poder são um elemento crucial quando se fala de

---

<sup>12</sup> Ano em que a Teoria Geral do Juro e da Moeda de Keynes foi publicado.

política, sendo um processo interativo e complexo, ao mesmo tempo que é difícil apontar seu começo e seu fim.

David Easton, já propunha em 1953 - porém só consolidou em obra de 1965 – a “Abordagem Sistêmica”, ou seja, a concepção de que as políticas públicas são os *outputs* da atividade do sistema político ao processar *inputs* (demandas). O modelo - de simples assimilação - considera que há demandas presentes na sociedade, que adentram o sistema político. Ao se juntarem com apoios – que legitimam o processamento de tais *inputs* – e com *withinputs* - que são os interesses intrínsecos do sistema político -, tais demandas são processadas e geram produtos em forma de políticas públicas. Os feedbacks das políticas públicas retroalimentam este processo, modificando-o ou não. Nesse sentido, Easton (1965) vem a ser um dos primeiros autores a reconhecer a existência de um ciclo de políticas públicas, sendo 1) a absorção dos *inputs* uma das fases, seguido do 2) processamento da política, 3) geração de resultados materializados nos *outputs*, bem como 4) a resposta do ambiente, ou seja, os feedbacks. Cada um desses elementos constituiria o primeiro modelo de ciclos da política pública.

Bachrach e Baratz (1962) são os primeiros autores que destacam que o sistema política atua de modo seletivo. Ou seja, para tais autores, tal sistema processa apenas as demandas que não ameaçam os interesses das elites dominantes da sociedade. Em outras palavras, não são todas as demandas que entram na agenda governamental. Dessa forma, os dois autores se tornam os primeiros a estabelecerem uma separação entre o processo da tomada de decisão e a fase pré-decisional (Rua, 2013). De tal forma, apesar de ser analisado mais consistentemente apenas a partir da década de 1980, tais autores dão origem a um dos temas mais estudados no Campo de Públicas, que é a análise de Formação de Agenda das políticas públicas – o foco deste trabalho.

Rose (1973), por sua vez, será o primeiro autor a sustentar que, no processo de comparação de Políticas Públicas é fundamental criar uma estrutura conceitual que identifiquem as diferentes partes do processo de elaboração de políticas públicas, explorando e examinando o que é definido como “atividade política” pela abordagem sistêmica. Este autor denominou as fases da seguinte forma:

“(…) reconhecimento público das necessidades existentes; a inserção dos temas na agenda e a progressão das demandas; o envolvimento do governo no processo decisório e a tomada de decisões; a implementação; a avaliação da política e o feedback.” (ROSE apud RUA, p. 54, 2013)

Dessa forma, Rose (1973) ainda foi além de Bachrach e Baratz (1962) ao chamar atenção para uma fase do ciclo de políticas públicas que é ainda anterior do que vai entrar ou não da agenda, mas sim, do que é ou não um problema público, ou, nas palavras de Rua (2013) “reconhecimento público das necessidades existentes”. Assim, lança-se mão de um conceito que é chamado de “Estado de Coisas” (Rua, 2013), que será discutido mais à diante no trabalho.

Ainda em 1973, Pressman e Wildavsky já tratam da fase de implementação de políticas públicas. Tais autores direcionam seus esforços para entender se as políticas efetivamente aplicadas são fiéis aos objetivos de quem as escreveu, ou se permanecem apenas como intenções. Carol Weiss (1998), por sua vez, desponta em uma parte da literatura relacionada à fase de avaliação de políticas públicas. A partir do que se concluir da avaliação, os *policy makers* se preocuparão em olhar novamente para o problema, reavaliando a condição do problema e, então, fazendo alterações na política pública, ou até extinguindo-a, caso o problema não tenha sido impactado em nada, ou, pelo contrário, sumido em função de determinada política pública.

Desde a publicação de Weiss, em 1998, estava colocada na discussão acadêmica todas as fases do chamado *Policy Cycle*, composto pelas seguintes fases: 1) a transformação de uma questão em um problema, ao tal questão sair do Estado de Coisas; 2) a inserção do problema na agenda política; 3) a formulação de uma alternativa para aquele problema; 4) a tomada de decisão de implementação daquela alternativa; 5) a implantação em si da alternativa formulada em forma de políticas públicas ; 6) avaliação do impacto da política pública no problema e, conseqüente, reconceituação do problema; e 8) ajustes ou eventual extinção da política pública.

Sem dúvida, essa construção teórica do *Policy Cycle* ajuda os pesquisadores, acadêmicos e interessados a analisarem determinada Política Pública. Muller e Surel (2002) destacam que este modelo sequencial tem pelo menos duas grandes vantagens. Em primeiro lugar, permite dar uma abordagem sociológica às representações jurídicas, que, em geral, as Políticas Públicas assumem. Mais do que

isso, afirmam os autores acima, a abordagem sequencial simplifica a análise das políticas públicas, introduzindo:

“(…) um mínimo de ordem na complexidade das ações e decisões que constituem uma política pública, complexidade esta que pode aparecer no início como uma confusão indecifrável para o observador.” (Muller e Surel, p. 26, 2002)

Apesar destas vantagens explicitadas acima, ainda em 1972, Cohen, March e Olsen já criticavam este tipo de abordagem, colocando em prática uma abordagem completamente alternativa a essa ideia de ciclo de políticas públicas. Tais autores são pioneiros em uma tradição conhecida como *Garbage Can* (Ou “Modelo da Lata de Lixo”). Em suma, tais autores fazem uma crítica importante para o aspecto linear que a ideia de ciclo, separados em fases, sugere - como se a vida de uma Política Pública se comportasse de maneira tão previsível e inequívoca. Conforme explicam Muller e Surel (2002), a abordagem sequencial “(…) pode conduzir o analista pouco atento a subestimar o caráter muitas vezes caótico das políticas públicas.”. Há diversas ambiguidades e simultaneidades no processo que envolve políticas públicas que atacam essa ideia linear no ciclo. Brewer (1974, apud Badie et. al, 2011), por exemplo, é um autor que chama a atenção para os aspectos não-lineares de uma política pública, sua alta capacidade de mudar de curso.

Segundo Rua (2013), a literatura da tradição da Lata de Lixo argumenta que, no ambiente das organizações envolvidas com as políticas públicas, não há, necessariamente, uma precedência lógica, quiçá temporal, entre duas questões-chave quando se fala em Políticas Públicas: em primeiro lugar, os problemas e, em segundo, suas soluções ou alternativas. Para os autores desta escola, afirma a autora, em diversas ocasiões, as soluções dos problemas são elaboradas antes mesmo do problema surgir. Assim, enquanto não há problemas para as soluções “resolverem”, ou enquanto algum problema não adentra nas prioridades políticas de certo governo - não compondo, da mesma maneira, sua agenda - as soluções elaboradas ficam “empilhadas em uma Lata de Lixo”, a espera de seus respectivos problemas. Dessa maneira, inverte-se a lógica sequencial: a solução precederia o problema.

Além das críticas quanto ao encadeamento mecânico que o *Policy Cycle* traz, ainda pode-se dizer que este modo de entender as políticas públicas não percebe

suas nuances, como fases que ocorrem simultaneamente. Um exemplo que podemos citar na própria Política Tarifária: a promulgação de um decreto que fixa o novo valor da tarifa, em termos de fases de Políticas Públicas, é subida do tema à agenda, tomada de decisão e implementação ao mesmo tempo. Além disso, por ter um aspecto orçamentário, é razoável supor que a tarifa, ao longo da implementação, está sendo constantemente avaliada até a próxima revisão do valor tarifário.

Sabatier (1997) ainda crítica o *Policy Cycle* argumentando que este modelo é incapaz de oferecer elementos causais que expliquem sua continuidade ou sua mudança. O *Policy Cycle* é útil para fazer uma análise do processo de políticas públicas apenas *ex post*, visto que não oferece explicações sobre as variáveis que conduzem a Política Pública de uma fase para a outra. Por outro lado, o mesmo autor supracitado, juntamente com Jenkins-Smith (1993), reconhece que a concepção de *Policy Cycle* tem um valor heurístico, o que facilita o entendimento e o estudo do processo de políticas públicas. Frey (1999, p. 14) aponta que o modelo heurístico:

“(...) do ‘policy cycle’ é um ‘tipo puro’ idealizador do processo político, mas que na prática não costuma-se efetivar da maneira como está previsto no modelo.”.

Nesse sentido, aponta (Rua, 2013), não se deve apropriar-se da ideia do *Policy Cycle* considerando fases sólidas, monolíticas, impermeáveis que se apresentam, necessariamente, umas seguidas das outras, mas usar tal suposição para como um recurso de análise das políticas públicas. É dessa forma, que será utilizado o conceito de “Policy Cycle” neste estudo.

### **2.3 – As lentes de análise da Política Tarifária**

Feita a ressalva sobre o conceito de *Policy Cycle*, acerca de sua aplicação concreta na realidade, mas reconhecendo sua utilidade heurística para a análise de Políticas Públicas, pode-se fazer uma discussão acerca das lentes que utilizaremos para analisar a agenda da Política Tarifária de ônibus entre 2001 e 2016.



### 2.3.1 – As demandas e o “Estado de Coisas”

Rua (2013) destaca que, para se fazer uma análise da agenda, é necessária uma análise prévia das demandas presentes na sociedade. A autora põe em perspectiva três tipos de demandas: 1) as demandas novas; 2) as demandas recorrentes e; 3) as demandas reprimidas. A autora afirma que as demandas novas são aquelas que nasceram da mudança tecnológica e/ou social, do surgimento de novos atores ou de novos problemas e ainda não foram processadas pelo sistema político. As demandas recorrentes, por sua vez, são problemas que já foram processados pelo sistema político, mas não obtiveram uma solução eficaz. “Em virtude disso, estão sempre voltando ao debate político e, eventualmente, à agenda governamental.” (Rua, p. 59, 2013). As demandas reprimidas já têm outro caráter: são problemas que não são admitidos na agenda governamental.

“(…) ou por não terem sido reconhecidos como tais nem pelos governantes, nem pela sociedade (quando caracterizam “estados de coisas”); ou porque a sua admissão poderia ameaçar interesses poderosos (quando correspondem ao que BACHRACH e BARATZ denominam ‘não-decisões’)” (Rua, p. 59, 2013)

No que tange à política tarifária, pode-se afirmar que o problema de financiamento do transporte coletivo público é uma demanda recorrente: foi processado pelo sistema político, mas deve frequentemente ser revisitado por não encontrar soluções eficazes para o problema que busca resolver.

Mas o que seriam “Estado de Coisas” ou “Não Decisões”? Rua (p. 60, 2013) aponta que o “Estado de Coisas” seria situações “indesejáveis, injustas ou, de alguma forma, insatisfatórias às quais os indivíduos e grupos se acomodam”. Isso significa afirmar que tais situações que se caracterizam como “Estado de Coisas”, de alguma forma, são naturalizadas pela sociedade ou parte de seus membros – inclusive governantes -, como se não fossem importantes o suficiente para que se faça algo a respeito, ou como se não houvesse soluções possíveis para este problema. São situações que incomodam pessoas, mas não são capazes de mobilizar grupos de indivíduos, nem governantes que resultem em ação. Rua (2013) continua:

“Enquanto permanecer como um estado de coisas, uma situação não será reconhecida como “problema político”, nem será incluída entre as prioridades dos tomadores de decisão” (Rua, p. 60, 2013)

Para serem reconhecidos como problemas políticos, as autoridades devem se convencer que uma questão deve ser tratada como tal, implicando na necessidade de que seja tomada alguma providência em relação àquilo. Nesse sentido, passa a ser fundamental a forma que certo problema é definido e concebido. As ideias relacionadas a certo “Estado de Coisas” e a forma de enquadramento deste problema passam a ser fundamentais na transformação de algum tema na condição de “Estado de Coisas” em um problema público.

A partir da discussão sobre “Estado de Coisas”, pode-se inferir que problemas políticos não tem existência objetiva. Isto é, qualquer tema, questão, assunto, só se torna um problema propriamente dito quando reconhecido como tal. Assim, Rua (2013) aponta que um problema político necessariamente é impreciso, complexo, que envolve valores, interesses, motivações e posições sociais dos atores envolvidos. Além disso, muitas vezes, os problemas públicos, assim que “equacionados”, possuem causas e efeitos que muitas vezes não são claros, tornando ainda mais difícil seu enfrentamento.

Em primeiro lugar, vale a observação de que os valores a serem pagos pelos usuários do sistema de transporte e a tarifa como instrumento de arrecadação para financiar o sistema de transporte são dois conceitos diferentes. Os valores monetários fixados pela Política Tarifária foram frequentemente questionados diversas vezes ao longo da história brasileira. As primeiras manifestações contra o aumento das passagens do transporte público coletivo remontam ao século XIX, com a Revolta do Vintém, passando pelo “quebra-quebra” dos bondes de São Paulo em 1947. Na década de 2000, se destacaram revoltas contra o aumento da tarifa nas cidades de Salvador e Florianópolis – revoltas tais que contribuiriam com a fundação do maior movimento pela redução das tarifas do transporte coletivo público brasileiro, o Movimento Passe Livre (MPL).

Apesar das manifestações contra os valores fixados serem frequentes, iniciativas contra a tarifa em si não foram tantas vezes observadas – pelo menos até 2013. É interessante notar que, anteriormente a 2013, a mais notória tentativa de extinção da tarifa do transporte público observada no Brasil foi de iniciativa do Poder Público e não da sociedade civil organizada, quando, em 1991, Lúcio Gregori, como secretário de transportes da ex-prefeita Luiza Erundina (à época, no Partido dos

Trabalhadores, PT), propôs a Tarifa Zero para o transporte coletivo público. Curiosamente, a proposta foi prontamente barrada, não apenas por forças da oposição ao executivo municipal na Câmara de Vereadores de São Paulo, mas principalmente por forças internas ao partido da ex-prefeita, o PT, conforme narrado por Fix et. al (2015) e pela entrevista de Carlos Zarattini, transcrita aqui no apêndice I.

Até 2013, com exceção desta tentativa de Gregori em 1991, a tarifa - como instrumento orçamentário para financiamento do transporte público -, aparentemente, era um “Estado de Coisas”. Este instrumento era naturalizado e legitimado socialmente como principal forma de financiamento deste serviço público, mesmo diversas vezes seus valores fixados terem incomodado parte da população. A partir de 2013, depois das revoltas de junho, a tarifa como instrumento vem sendo cada vez mais questionada pela população e pela comunidade acadêmica<sup>13</sup> brasileira.

### **2.3.2 – A agenda de Políticas Públicas, os Múltiplos Fluxos de Kingdon (2003) e a Política Tarifária**

O norte americano John Kingdon (2003) propõe o modelo denominado “Múltiplos Fluxos”, que se propõe a explicar como certos temas entram na agenda de decisões governamentais (Rua, 2013). Neste trabalho será utilizado a lente proposta por Kingdon (2003) para entender como que determinado valor da passagem de ônibus entra na agenda dos governos municipais de São Paulo, bem como a tomada de decisão de sua implementação.

O primeiro destaque a ser feito em relação ao modelo proposto por Kingdon (2003) é a centralidade das ideias se comparado outros modelos de análise de políticas públicas. Ao elaborar a teoria, este autor, no primeiro capítulo da obra - “*Agendas, Alternatives, and Public Policy*” -, questiona porque alguns problemas se tornam importantes para um governo e como uma ideia se insere no conjunto de preocupações dos formuladores de políticas públicas, transformando-as em políticas públicas.

A partir deste ponto de vista, Kingdon (2003) faz um esforço de diferenciar “condições” de “problemas”. Problemas, segundo o autor, tem uma capacidade maior

---

<sup>13</sup> Ver Carvalho e Pereira (2011, 2012); Carvalho et. al (2013), para ficar apenas em alguns exemplos.

de adentrar uma agenda. São as “pessoas dentro em volta do governo”<sup>14</sup> (tradução livre, Kingdon, p. 198, 2003) que definem uma condição como problema e elas o fazem de três formas. Em primeiro lugar, quando determinados assuntos violam valores caros à sociedade. Em segundo, comparando a forma que certas questões são tratadas em outros países em relação com a forma que é tratada em determinada região. E, em terceiro, classificando certa condição em uma categoria, em detrimento de outras<sup>15</sup>. Para Capella (p. 26, 2006) uma condição<sup>16</sup> seria uma “situação social percebida, mas que não desperta necessariamente uma ação em contrapartida”, enquanto, em relação a um problema, *os policy makers* acreditam que devem fazer algo a respeito. Portanto, condição estaria próxima a ideia de “Estado de Coisas” discutida na sessão anterior.

Kingdon (2003), em seu modelo, estava particularmente interessado como certos assuntos ascendem à agenda decisional, enquanto outros são negligenciados, permanecendo em uma situação em que não há tomada de decisão. Paralelamente, o autor também se debruça no entendimento do porquê certas alternativas são escolhidas em detrimento de outras.

Portanto, em primeiro lugar, deve-se fazer um esforço de conceituação de agendas. Há uma diferenciação entre diferentes tipos de agenda. Kingdon (p. 3, 2003, Rua, p. 66, 2013; Capella, p. 26, 2006) considera a agenda governamental “o conjunto de assuntos sobre os quais o governo e pessoas ligadas a ele concentram sua atenção em um determinado momento”. Ela se diferencia da “agenda decisional”, que é considerada um subconjunto da agenda governamental das questões prontas “para uma decisão ativa dos formuladores de políticas, ou seja, prestes a se tornarem políticas (policies)” (Capella, 2007, p. 88).

Ainda, Kingdon (2003) faz a sensata observação de que, dado o alto volume e complexidade das demandas presentes na sociedade, não são todos os temas que chegam a agenda de decisões do governo. Há, por exemplo, agendas menores dentro de agendas maiores de determinada matéria que não serão alvo de decisão por parte das autoridades governamentais. Basta que alguma questão desperte o interesse do

---

<sup>14</sup> “People in and around government defines condition in problems in several ways”.

<sup>15</sup> Quanto esse terceiro fator, Kingdon (2003, p. 198) traz como exemplo a falta de transporte para pessoas com deficiência. Tal questão pode ser classificada como um problema de transporte, ou como um problema de direitos civis, o que alteraria fundamentalmente o tratamento da questão.

<sup>16</sup> Que a autora traduz como “questão”.

governo para compor a agenda governamental, mas a agenda decisional é bem mais restrita. Dessa forma, uma pergunta fundamental a ser feita é: como um problema adentra a agenda decisional de um governo?

Para Kingdon (2003), existem três fluxos determinantes para a formação de agenda e formulação de políticas públicas: o fluxo dos problemas (*problems*), o fluxo das soluções ou alternativas (*policies*) e o fluxo da política (*politics*). Para o autor, tais fluxos, em geral, seguem seus cursos de forma independente, ou seja, não necessariamente um fluxo precede ou vem após o outro. Isso rompe com a ideia de estágios presentes no *Policy Cycle*, que, por sua vez, coloca temporalmente o surgimento do problema em primeiro lugar, seguido da análise das alternativas e, finalmente, a sua implementação política.

O fluxo dos problemas (*problem stream*), em suma, analisa de que forma as questões são reconhecidas como problemas e porque alguns deles passam a ocupar a agenda governamental (Capella, p. 26, 2006). Os problemas são social e politicamente construídos, a partir da representação que os diferentes grupos fazem dos problemas (Rua, p. 66, 2013). Assim, a atenção dos formuladores de política, bem como seu convencimento de que devem fazer algo a respeito, depende da forma que eles percebem, interpretam e da forma que se define um problema (Capella, p. 26, 2006). Kingdon (2003), então, lançará luz a três mecanismos básicos que, segundo ele, auxiliam na forma em que o problema é reconhecido, definido, articulado: a) Indicadores para se medir a magnitude do problema; b) Eventos, crises e símbolos e; c) Feedback das ações governamentais, pelos diversos atores, incluindo a imprensa.

No caso da Política Tarifária o problema é recortado como sendo o de financiar um serviço estatal que historicamente é cobrado dos usuários - o transporte público coletivo de ônibus. As jornadas de junho de 2013 são um exemplo de crise e um evento focalizador, em relação à Política Tarifária. Este evento em conjunto com o péssimo feedback da política tarifária para um dado nível de qualidade do transporte contribui para a ressignificação da tarifa como instrumento arrecadatório de financiamento do transporte público coletivo. O transporte, em si, também é redefinido juridicamente, assumindo, em 2015, status de direito social com a Projeto de Emenda à Constituição (PEC) 74/2013, o que confere outros contornos ao problema.

Os indicadores da Política Tarifária que foram colocados no debate público de forma majoritária – pelo menos até 2013 – são: a quantidade de crescimento dos custos do sistema de ônibus, ou o quanto foi dado de subsídio para o sistema, ou quanto variou aspectos operacionais (como a frota, a variação das linhas, por exemplo), ou o quanto foi a inflação no período. Vale a observação de que os indicadores usados para observar o problema, se se relacionam com a forma que o as soluções deste problema são elaboradas – por isso a centralidade na forma que se recorta tal problema. Pós 2013, haveria uma mudança nas dimensões do problema – e nos seus indicadores -: a Política Tarifária cada vez menos passa a ser encarada unicamente como uma questão técnico-econômica de financiamento do transporte coletivo público para estar imersa em um debate sobre direitos sociais, no caso, o transporte.

O fluxo das soluções ou alternativas (*policy stream*) é a adequação e aplicação daquilo que se tem disponível em termos de tecnologia e/ou ideias para a resolução dos problemas. Kingdon (2003) chama a atenção para o fato de que, nem sempre, as ideias nesse fluxo se relacionam com a percepção do problema - seguindo os pressupostos da tradição de *Garbage Can*. Para melhor explicar esse fluxo, o autor faz uma analogia ao processo biológico de seleção natural: ideias geradas em comunidades políticas "flutuam" no "caldo primitivo de políticas", algumas ideias permanecem intactas, outras se confrontam, outras morrem.

Mas o que faria com que cada alternativa sobreviva ou morra? Segundo Capella (2006), sobrevivem aquelas ideias que são consideradas viáveis do ponto de vista técnico e com custos toleráveis, além de terem valores compartilhados com o público e formuladores de políticas e, dessa forma, passam a ser rapidamente difundidas nas comunidades geradoras de políticas (*policy communities*), associadas a determinados grupos de interesse. Este processo de difusão não é automático, visto que se destacam comunidades consideradas consolidadas que, por sua vez, são resistentes a novas ideias. Nesse sentido, as comunidades passam a trabalhar no convencimento de que suas ideias são boas, passando a operar um efeito multiplicador: conforme pessoas se convencem de que ideias são boas, há mais adeptos à determinada ideia e mais pessoas tentando convencer outras pessoas. O fluxo das alternativas, ressalta Rua (2013), não exerce influência direta sobre a agenda, porém dá opção às autoridades, alternativas de resolução do problema.

No que tange o *policy stream*, em relação à política Tarifária, até 2013, houve pouca discussão sobre a tarifa como instrumento arrecadatório para o financiamento do transporte – seus benefícios e malefícios -, ou de meios alternativos de financiamento do transporte coletivo público. A hipótese é que as variáveis medidas se relacionavam apenas aos custos do sistema, pouco considerando a capacidade de pagamento da população ou mesmo a demanda pelo serviço. O conceito sobre a tarifa só mudaria a partir de 2013. A não-reflexão sobre este conceito seria fundamental na condução da Política Tarifária até 2013.

Ainda em relação ao fluxo das Soluções da Política Tarifária, apesar de, em diversas legislações sobre o transporte coletivo público apresentarem como diretriz da gestão da Política de Transportes o termo “modicidade tarifária”, há uma tentativa de justificar os reajustes a partir do argumento de que “os custos do sistema subiram”, mesmo se estes tiverem subido mais do que a capacidade de pagamento da população.

*Ex ante*, parece a este pesquisador que a preocupação da gestão estava mais em dar uma resposta ao termo “equilíbrio econômico-financeiro” - também presente em legislações e contratos de licitação – do que ao termo “modicidade tarifária” – termo tal que determina que a tarifa tenha um valor módico, ou seja, que todos possam arcar, que não seja um impeditivo para o acesso ao sistema de transporte. Entretanto, este valor seria de difícil definição concreta. Uma pergunta que surge é: afinal, qual seria um valor que todos podem arcar, se não a gratuidade?

O terceiro fluxo, fluxo da política (*politics stream*), tem, segundo Kingdon (2003), três elementos que exercem influência sobre a agenda a) Clima ou Humor Nacional (*national mood*), segundo ele “solo fértil para germinação de ideias”; b) as Forças Políticas Organizadas, principalmente os grupos de pressão; e c) as Mudanças que ocorrem dentro do Governo, principalmente nos altos cargos, ou cargos decisórios, que podem ser consequências ou de decisões eleitorais, ou de *turnovers* - ou seja, mudanças de cargos estratégicos, como de ministros ou secretários. Rua (p. 68, 2013) destaca que este fluxo segue regras próprias sendo a sua dinâmica fluida “baseada na barganha e na negociação política (e não na persuasão, como no Fluxo das Alternativas).”

O federalismo confere uma complexidade à análise e Kingdon (2003) reconhece que não conseguiu trabalhar tal variável da maneira devida para seu modelo. Este autor afirma que podem haver múltiplas agendas, muitas vezes contraditórias, para uma mesma matéria, ao mesmo tempo. Um exemplo na Política de transportes são os reajustes tarifários bastantes acima da inflação – decididos em âmbito municipal -, que aconteceram em época de fartos subsídios à indústria automobilística – decididos em âmbito federal. Este fato teve consequências diretas no preço relativo do transporte coletivo público *versus* o transporte individual privado.

Em função da forma como o problema é recortado – questão de financiamento do transporte coletivo público -, a capacidade financeira do ente municipal importa. Esta, por sua vez, também é determinada no pacto federativo, na forma em que os recursos arrecadados são distribuídos e nos instrumentos orçamentários que compete à cada ente. Apesar de Kingdon (2003) não ter conseguido trabalhar essa especificidade federalista em seu modelo, é impossível a análise da Política Tarifária sem considerá-la.

As Forças Políticas Organizadas – em especial aquelas contrárias ao aumento da tarifa - foram variando ao longo do tempo. A hipótese aqui é de que elas tenham uma função fundamental na gestão da Política Tarifária. A atuação destas forças também teria influência em outros fluxos, como, por exemplo, nos eventos e crises, feedbacks e significação do problema, no fluxo dos Problemas.

As mudanças do governo também são de extrema relevância, uma vez que, ao se analisar os dados empíricos da Política Tarifária, percebe-se que em quase todos os primeiros anos de governo – seja após eleição (como em 2001, 2005 e 2013), seja após saídas de prefeitos (como em 2006, com o Gilberto Kassab, vice de José Serra, que assume neste ano após saída deste para disputa do governo do estado de São Paulo), há tentativas de reajuste para cima da tarifa. Houve, também, correlação de mudança de tarifa e mudança do secretário da pasta de transporte, em 2003, quando Carlos Zarattini sai da pasta, para que Jilmar Tatto assumira, no mesmo mês da mudança da tarifa.

Quando os três fluxos se reúnem - ou seja, um problema é reconhecido, há uma solução disponível, bem como condições políticas propícias a mudanças – Kingdon (2003) aponta que há a criação de uma janela de oportunidade (*policy*



*window*). Deve-se pontuar que as *policies windows* não ficam abertas para sempre, sendo, portanto, efêmeras, transitórias. A pergunta central que fica é: quando saber que vão ocorrer?

Howlett (1998) fez um estudo discutindo a previsibilidade de *policies windows*. Algumas delas, o autor afirma que são bastantes previsíveis, decorrente dos ciclos institucionais, sendo, assim, regulares e permanentes. O autor, porém, afirma também que há aquelas janelas de oportunidade passageiras, que demandam velocidade entre o equacionamento do recorte do problema, das soluções disponíveis e o apoio político.

Assim, Howlett (1998) relaciona duas variáveis que delimitam quatro tipos de janela de oportunidade possíveis. São as variáveis: o grau de institucionalização da janela de oportunidade e a sua frequência relativa de ocorrência. A combinação destas duas variáveis resulta na seguinte tipologia para análise das janelas de oportunidade: a) as de rotina, com alto grau de institucionalização da janela; b) as de transbordamento, sendo um pouco menos previsíveis, apesar de ainda apresentarem relevante institucionalização, ocorrendo quando vários problemas e diversas alternativas se combinam; c) as janelas discricionárias, sendo ainda um pouco menos previsíveis, dependendo basicamente do comportamento dos atores políticos, sendo as rotinas institucionais pouco relevantes; e finalmente a d) as janelas do acaso, são as mais imprevisíveis, pois são fruto de eventos aleatórios e/ou por crises do fluxo da política, apresentando também baixo grau de institucionalização.

No caso da Política Tarifária, para os 16 anos de análise aqui estudados, não se conseguiu definir um padrão de janelas de oportunidade para todo o período. Não há uma institucionalização da janela – como, por exemplo, ocorrer o reajuste em janeiro de cada ano. Sua frequência também é incerta e varia conforme os governos. Entretanto, por se tratar de arrecadação, a Política Tarifária não é completamente imprevisível. Tal fato faz este pesquisador encaixá-la nas janelas discricionárias.

A análise empírica dos momentos de mudança corrobora com essa classificação. Entre 1999 e 2005, o reajuste acontecia a cada dois anos, obedecendo certa lógica eleitoral: um reajuste no primeiro ano de mandato, outro no terceiro ano<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> O ano de 1999 está fora do período de análise, mas é o ano base aqui de diversas comparações por ter sido o reajuste imediatamente anterior a 2001.

Com a renúncia de José Serra em 2006, muda-se a lógica de reajuste de primeiro ano de mandato, para primeiro ano de governo – no caso, o primeiro ano de governo de Gilberto Kassab, que assume a prefeitura no lugar de José Serra -, mas aboliu-se a ideia de reajuste no terceiro ano – seja de mandato, ou de governo. Depois disso, há um congelamento da tarifa, sem reajustá-la, inclusive, no primeiro ano após eleição, em 2009 – fato único no período. Ela só volta a ser reajustada no segundo ano do segundo governo Kassab e, novamente, no ano seguinte. Fernando Haddad, após ser eleito em 2013, tenta pôr em prática a lógica dos outros governos de ajustar a tarifa no primeiro ano de mandato (que, nesse caso, é coincidente com o ano de governo) e tenta reajustá-la em 2013, mas enfrenta problemas, reajustando a tarifa em junho e voltando atrás no reajuste no mês seguinte. O ex-prefeito petista só volta a tentar reajustar a tarifa – porém, dessa vez, com êxito – em 2015, em seu terceiro ano afrente da prefeitura. Por mais que tenha tentado seguir uma lógica de reajuste no primeiro e terceiro ano de mandato/governo, Haddad se diferencia dos demais prefeitos por ter sido o único que aumentou a tarifa em seu último ano como prefeito, em 2016.

Se tornou uma suspeita deste pesquisador uma teórica maior facilidade de se reajustar a tarifa durante as férias escolares, em função da desmobilização de diversos grupos de pressão pelo não reajuste, como os estudantes. Não fica claro, *ex ante*, se reajustes de outros entes, sejam de outros municípios – outras capitais estaduais ou da região metropolitana -, seja do ente estadual – que tem a gestão de modais sobre trilhos e ônibus intermunicipais -, também influenciam o reajuste do município paulistano. A influência do ente federal é ainda mais opaca, apesar de haver indícios em relatos na mídia que de fato aconteceram, principalmente em 2013. Tais hipóteses serão testadas e elucidadas na análise das entrevistas com os ex-secretários, demonstrada no Capítulo 4.

Mesmo com a *policy window* aberta, muitas vezes ela não é suficiente para efetivar uma mudança na agenda. Assim, é necessária a ação dos “empreendedores de políticas” (*policy entrepreneurs*). Eles são fundamentais, uma vez que são agentes que estão dispostos a investir recursos para a implementação de certa política, fazendo com que se encontrem os fluxos de Problemas, de Soluções e de Política, nos momentos em que janelas de oportunidade estão abertas.

Para Kingdon (2003), os “*policy entrepreneurs*” podem estar dentro ou fora do governo, em geral, atentos a aberturas de janelas de oportunidade, são considerados especialistas em certa questão e desfrutam do status de autoridade dentro do processo decisório. Nesse sentido, atuam no amaciamento das propostas, ou seja, divulgam estudos e indicadores, mobilizam mídia e outros atores para promoverem e fazerem convergir fluxos de determinada política. O federalismo, apesar de tornar mais complexa a análise do porquê determinado assunto subir a agenda decisional, por outro lado, afirma Kingdon (2003), possibilita inovações: se certa via de ação dos “empresários políticos” está “fechada”, ele poderia tentar outra via para implementar suas políticas.

Em função de seus interesses econômicos, é comum encontrar textos (Lessa e Dain, 1982; Matela, 2015) atribuindo aos empresários do setor de transportes públicos coletivos de ônibus o papel “*policy entrepreneurs*”. Entretanto, em função da definição de “Política Pública” utilizada neste estudo, em especial considerando que a Política Pública é uma expressão do poder público, bem como a definição de Kingdon (2003) do que seja o “*policy entrepreneurs*”, a hipótese posta *ex ante* neste trabalho atribuiu ao secretário de transporte à figura de principal “*policy entrepreneurs*” da Política Tarifária. Este ator é quem, no limite, media o conflito distributivo que envolve a tal política, equacionando os diversos interesses envolvidos. Eles também são considerados especialistas na questão, tem poder de mobilizar indicadores e mídias para passar suas posições.

Quando os três diferentes fluxos – que seguem suas dinâmicas de forma independente, segundo Kingdon (2003) – convergem, ocorre o processo que tal autor chama de “*Coupling*”, ou acoplamento. Tal processo acontece apenas quando a janela de oportunidade está aberta e o “empreendedor político” age. Aí é o momento que há inclusão de tema ou mudança na agenda.

Alguns atores são fundamentais na determinação da agenda e formulação de políticas públicas. Entretanto alguns são mais importantes para o fluxo dos Problemas e da Política (*problem e politics stream*) – os atores visíveis -, enquanto outros são mais importantes no fluxo das Soluções (*policy stream*) – os atores invisíveis. Como atores visíveis, Kingdon (2003) elenca: o presidente, alta administração nomeados pelo presidente, legislativo, participantes do processo eleitoral como os participantes

de campanha e partidos da base aliada, grupos de interesse, mídia e opinião pública. Para o caso do ente municipal, pode-se considerar por analogia o prefeito, a alta administração nomeada pelo prefeito, a Câmara de Vereadores bem como os demais supracitados por Kingdon (2003) para a política municipal. Em relação aos atores invisíveis, mais importantes para o fluxo das soluções ou alternativas, Kingdon (2003) aponta como relevantes os servidores públicos, acadêmicos, pesquisadores, consultores, assessores parlamentares e analistas de grupos de interesses.

Apesar do alcance explicativo do modelo dos Múltiplos Fluxos, Sabatier (1997) e Mucciaroni (1992) elencam críticas. O primeiro considera o modelo muito fluido em sua estrutura e operacionalização, propondo o desenvolvimento de um modelo explícito de ação individual. O segundo autor citado, por sua vez, considera o modelo muito abstrato, no qual se falta estrutura. Essa falta de estrutura deriva de sucessão de eventos fortuitos e aleatórios, sendo o modelo incapaz de prever *ex ante* as mudanças na agenda. Nesse sentido, Mucciaroni (1992) sugere a criação de variáveis intermediárias para habilitar o modelo prever tais mudanças.

Capella (2006) narra que Kingdon responde a Sabatier alegando que a estrutura de seu modelo é baseada no modelo *Garbage Can*. Dessa forma, Kingdon considera seu modelo estruturado, porém, havendo espaço para aleatoriedades, assim como no “mundo real”. Kingdon (2003) ainda alega que a formulação de políticas públicas é algo imprevisível, ainda que não completamente e que seu modelo é mais útil para a compreensão dos eventos do que para a previsão deles.

Um ponto controverso do modelo de Kingdon (2003) é o pressuposto de independência dos fluxos. O modelo todo é desenvolvido com os três fluxos transcorrendo independentemente, sendo que os fluxos se juntam apenas no “*coupling*”, quando a “*policy window*” está aberta, pela ação dos “*policies entrepreneurs*”. Entretanto, Capella (2006) aponta casos em que há indícios que alguns fluxos se conectam antes dos momentos críticos. Capella (2006) narra que Mucciaroni sugeriu que ao invés de “independência”, se utilize o termo “interdependência”, em função de acontecimentos em um fluxo influenciar outros acontecimentos em outro fluxo. Zahariadis (1999), por outro lado, defende Kingdon afirmando que ao se considerar os fluxos independentes, preserva-se a lógica do

*Garbage Can*, mantendo uma perspectiva diferenciada dos racionalistas (perspectiva na qual não há espaço para aleatoriedade).

Kingdon (2003) passa a reconhecer que fluxos se encontram não apenas em momentos finais do processo, apesar de ainda considerá-los independentes. Porém, ressalta o autor, o encontro de apenas dois fluxos dificilmente resultaria na inclusão de certo tema na agenda decisional, se comparado quando os três fluxos se encontram:

“Conversely, partial couplings are less likely to rise on decision agendas. Problems that come to decisions without solutions attached, for instance, are not likely to move into position for an authoritative choice as if they did have solutions attached. And proposals that lack political backing are less likely to move into a position for a decision than ones that do have that backing” (p. 202)

Considerações sobre as críticas ao modelo a forma de encará-los para o caso específico da Política Tarifária serão feitos ao final do trabalho, na sessão de Conclusões.

## **CAPÍTULO 3 – O fluxo do Problema e da Política na Política Tarifária do modal de ônibus na cidade de São Paulo: seu histórico político-normativo da entre 2001 e 2016**

### **3.1 - Introdução**

Neste capítulo faremos uma revisão histórica da Política Tarifária de ônibus na cidade de São Paulo, entre 2001 e 2016. A ideia é trabalhar os aspectos relacionados ao fluxo dos Problemas e da Política, jogando luz aos determinantes de cada um destes fluxos. Para o fluxo do Problema os determinantes são as Crises, Eventos Focalizadores e Feedback das ações. A forma de se enquadrar o problema aqui analisado também terá tratamento especial. Para o fluxo da Política, os determinantes são o “Humor Nacional” - que neste estudo também pode ser o “Humor Local” -, as forças políticas organizadas, e mudanças nos governos.

Além desta introdução, na segunda parte do capítulo serão apresentadas as normas que influem na Política Tarifária, porém que foram produzidas em período anterior ao período aqui analisado. Na terceira parte, entraremos de fato na análise do período proposto pelo estudo. Elaboração de tal sessão foi pensada buscando dar conta dos seguintes aspectos que contribuíram na condução da Política Tarifária: as normas produzidas e promulgadas pelos entes municipal, estadual e federal; a apresentação de cada reajuste tarifário, quando acontecem e a análise da variação da tarifa em relação à inflação os atores relevantes e suas inter-relações na determinação de cada reajuste e; as disputas eleitorais bem como as relações interfederativas que estavam influenciando o ambiente macropolítico em âmbito municipal. Na quarta sessão faz-se considerações finais.

### **3.2 – As normas relevantes da Política Tarifária anteriores a 2001**

Nesta sessão, serão analisadas leis que são relevantes para o entendimento da gestão da Política Tarifária, porém que foram promulgadas em período anterior ao recorte feito por este estudo. Se faz isso destacando, principalmente, os aspectos relativos à tarifa na Constituição Federal de 1988 (CF/1988) – base estruturadora das normas brasileiras -, a Lei Orgânica do Município de São Paulo de 1990 (LOM-

SP/1990), a lei que instituiu o Vale Transporte e a lei federal 8.987 de 1995 que regulamenta as concessões e permissões.

Inicia-se a análise a partir da norma máxima da estrutura jurídica brasileira, a CF/1988. Não se deve perder de vista que tal norma é resultado de um amplo processo de debate democrático, sendo a consequência e a materialização normativa de uma proposta de organização social de um país latino-americano que havia recém-saído de vinte e um anos de uma ditadura civil-militar. Apesar de o processo de globalização e reversão neoliberal estar em plena aceleração no momento de sua promulgação em 1988 - com a publicação do Consenso de Washington, bem como dos governos de Margaret Thatcher, na Inglaterra, e de Ronald Reagan, nos Estados Unidos -, a nova Constituição, propunha uma organização social inspirada nos ideais dos Estados de Bem-Estar Social europeu. Neste modelo, os direitos sociais e um Estado ativo, - tanto como indutor de desenvolvimento econômico, quanto para se legitimar tais direitos - eram pilares centrais. É o artigo 6º na CF/1988 que determina os direitos sociais. Em seu texto original, em 1988, tal artigo colocava como direitos sociais:

“(...) a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados (...)”

Assim, o transporte no texto original do seu artigo 6º ainda não consta como um dos direitos sociais. Entretanto, já há uma percepção na própria CF/1988 de que esses direitos inicialmente escritos, não devem ser apenas “letra morta”, devendo ela se preocupar em efetivá-los de fato. Para que o cidadão goze de educação, por exemplo, ele precisa chegar até os equipamentos públicos que a ofereçam. O mesmo vale para os demais direitos. Quando se trata de pessoas com diversidades funcionais então, que precisam de um olhar mais cuidadoso para que se efetive a sua inclusão social, a CF/1988 também busca explicitar formas destas pessoas com deficiências terem seus direitos sociais efetivados. Exemplos disso não faltam na CF/1988. Um deles é o artigo 208º da CF/1988, que trata da efetivação ao direito a educação básica, em seu inciso VII, que explicita que programas suplementares de transporte serão garantidos ao estudante. Outro exemplo é estar explícito na CF/1988<sup>18</sup> a necessidade

---

<sup>18</sup> Artigo 227º, Inciso II, Parágrafo 2º.

de adequação do transporte coletivo às necessidades dos portadores de deficiências físicas. A gratuidade do serviço de transporte aos idosos maiores de 65 anos<sup>19</sup> também está na letra constitucional.

Além de versar sobre os direitos, é importante destacar que a CF/1988 também versa sobre a organização urbana. Segundo tal norma, a União ficará responsável por instituir as diretrizes do desenvolvimento urbano, no qual o transporte urbano está destacado. O transporte público coletivo de passageiros é apenas uma das dimensões que compõem o Transporte Urbano, juntamente com o transporte individual privado (Carvalho e Pereira, 2012). A CF/1988 também define em seu artigo 30º, inciso V, que compete aos municípios:

“(...) organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial”.

O artigo 175º da CF/1988 ainda incumbe ao Poder Público a prestação de serviços públicos, diretamente sob regime de concessão ou permissão, através de licitação. É a lei federal complementar 8.987 de 13 de fevereiro de 1995 que irá regulamentar o artigo 175º da CF/1988, dispondo sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos. Em tal lei complementar, aspectos relacionados a tarifa aparecem em seu artigo 6º, no qual o conceito de “modicidade tarifária” aparece como uma das características de um serviço adequado.

Nesse sentido, o interesse do usuário – a tarifa ter um preço módico - aparece no início da lei, apesar de não haver uma definição clara do conceito de “modicidade tarifária”. Mesmo assim, apesar de tal consideração dos interesses do usuário de transporte público feita pelo legislador, há um capítulo inteiro<sup>20</sup> da lei 8.987/1995 que defende os interesses dos operadores do serviço, no sentido de regulamentar o reajuste tarifário quando não se mantiver o “equilíbrio econômico-financeiro” do contrato. Tal capítulo afirma que sempre que forem atendidas as condições do contrato, considera-se mantido o equilíbrio econômico-financeiro<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Artigo 230º, parágrafo 2º.

<sup>20</sup> “Capítulo IV - DA POLÍTICA TARIFÁRIA”.

<sup>21</sup> Artigo 10º da lei 8.987/1995.



Ainda, a lei 8.987/1995, artigo 17º, permite que o poder concedente do serviço público preveja em favor da empresa concessionária ou permissionária outras fontes alternativas de receita, com a finalidade de “favorecer a modicidade tarifária da tarifa”. Por fim, é esta mesma lei que define que seja no edital de licitação que esteja previsto os critérios de reajuste e revisão da tarifa, sendo esta considerada uma das cláusulas essenciais do contrato. Ao poder concedente incumbe realizar a homologação e o reajuste das tarifas na forma desta lei.

No Brasil, assim como a União tem uma Constituição Federal, os estados têm uma Constituição Estadual que estrutura as leis e a organização administrativa em âmbito estadual. O município por sua vez, não tem uma constituição, mas tem uma Lei Orgânica que faz as vezes do que seria uma “Constituição” para o município. É a LOM-SP/1990 que disporá a forma de organização legislativa e administrativa na cidade de São Paulo. No que se refere à tarifa, da mesma forma que a CF/1988 faz, a LOM-SP/1990 relaciona direitos sociais ao acesso ao transporte. Como dispõe em seu artigo 7º, inciso III, que caberá ao município:

“(…) assegurar a todos o exercício dos direitos individuais, coletivos, difusos e sociais estabelecidos pela Constituição da República e pela Constituição Estadual (...), em especial no que respeita a: (...) locomoção através de transporte coletivo adequado, mediante a tarifa acessível ao seu usuário”

A LOM-SP/1990 também faz um destaque especial de regulação do transporte urbano, reservando seu o capítulo IV<sup>22</sup> para a regulamentação deste serviço. Buscando fazer um recorte e relatar apenas os artigos relevantes para a Política Tarifária, destaca-se aqui o artigo 175º da LOM-SP/1990 que determina os objetos do que a regulamentação do transporte público deverá contemplar, entre eles, a integração tarifária<sup>23</sup> e “a metodologia, as regras de tarifação e as formas de subsídios.”<sup>24</sup>. Ainda, o 178º artigo da mesma LOM-SP/1990 supracitada complementa as referências sobre a Política Tarifária dispondo que:

“As tarifas dos serviços públicos de transporte são de competência exclusiva do Município, e deverão ser fixadas pelo Executivo, de conformidade com o disposto no art. 7º, inciso III desta Lei. (...) Parágrafo único - Até 5 (cinco) dias úteis antes da entrada em vigor da tarifa, o Executivo enviará a Câmara

---

<sup>22</sup> Do artigo 172º ao 179º na referida LOM-SP/1990.

<sup>23</sup> Inciso VIII do mesmo artigo.

<sup>24</sup> Inciso XI do mesmo artigo.

Municipal as planilhas e outros elementos que lhe servirão de base, divulgando amplamente para a população os critérios observados.”

Seguindo o que foi determinado na LOM-SP/1990 sobre a fixação da tarifa de transporte público, entre 2001 e 2013 o instrumento jurídico usado para fazer tal fixação foi o decreto executivo, assinado pelo prefeito. A partir de 2014, houve uma alteração – também via decreto - que deu poderes para o secretário municipal de transportes fazer a alteração e nova fixação da tarifa por meio de portarias da secretaria de transporte. Ao total foram promulgados e analisados neste estudo oito decretos e duas portarias da Secretaria de Transportes reajustando a tarifa.

Para finalizar esta sessão, vale a análise da Lei do Vale-Transporte<sup>25</sup>. Tal lei determina que o empregador antecipará um benefício ao empregado “para o deslocamento residência-trabalho e vice-versa através do sistema de transporte público coletivo.” (Artigo 1º da lei que institui o Vale-Transporte). Este instrumento é frequentemente citado como um relevante mecanismo que possibilita o deslocamento de grande parte da população.

Sem dúvida, o Vale-Transporte é importante para garantir o deslocamento do trabalhador para o trabalho – que também é um dos direitos do cidadão. Porém, o Vale Transporte fica restrito apenas aos deslocamentos relacionados ao trabalho e não aos demais direitos. Ainda, há problemas na extensão do Vale-Transporte, visto que, por lei, deve ser pago pelo empregador apenas a parcela do custo de locomoção que exceder 6% do salário básico do empregado<sup>26</sup>.

Além disso, o Vale-Transporte tem se revelado um mecanismo regressivo de distribuição de renda. Carvalho e Pereira (2011) apontam que este benefício é dado, na grande maioria das vezes<sup>27</sup>, para os trabalhadores que são formalizados e, portanto, já desfrutam de salários mais altos, tendo, em teoria, maior capacidade de arcar com seu deslocamento. Em São Paulo, entre 2013 e 2016, a modalidade de tarifa do Vale-Transporte no modal de ônibus foi responsável, em média, por 32,19% dos deslocamentos. Isso significa que, por um lado, este número é subdimensionado,

---

<sup>25</sup> Lei 7.418 de 1985, - anterior à CF/1988, mas recepcionada por ela.

<sup>26</sup> Parágrafo único do artigo 4º da lei 7.418/1985.

<sup>27</sup> Trabalhadores informais podem receber Vale-Transporte também, mas infere-se que não recebem, dada a sua condição.

visto que a maior parte dos trabalhadores informais realizaram o deslocamento casa-trabalho e não foram contabilizados. Por outro lado, há muitos outros motivos para as pessoas se deslocarem, problema que o Vale-Transporte não resolve.

Apesar das críticas ao Vale-Transporte, deve-se reconhecer que ele é uma modalidade de tarifa paga pelos empregadores e não uma gratuidade. Isso significa que não tem como consequência aumento dos subsídios dados pelo governo ou subsídios cruzados<sup>28</sup>.

Conclui-se que, ao analisar as normas que influenciam na Política Tarifária publicadas antes de 2001, em primeiro lugar, não são apenas normas municipais que terão impacto na Política Tarifária. A União tem papel fundamental nesta produção legislativa, sendo responsável por leis importantes que regulam a Política Tarifária, como a lei de concessões e permissões, e lei que institui o Vale-Transporte. Por outro lado, as normas relativas à tarifa pré-2001 não apresentam o ente estadual como um ator relevante na fixação da tarifa de ônibus intramunicipal.

Em resumo, pode-se dizer que são basicamente duas grandes controvérsias que estão presentes na Política Tarifária, a partir da análise das normas que a regulamentam. Primeiramente, a tarifa como determinante para o gozo de demais direitos sociais, como se pode observar na CF/1988 e na LOM-SP/1990. Em segundo lugar, o conflito de interesses entre os usuários do sistema de transporte e os empresários do sistema mediados pelo poder público. Tal conflito de interesses fica materializado na “modicidade tarifária” *versus* o “equilíbrio econômico-financeiro” do contrato de prestação de serviços, que visa a continuidade da remuneração dos operadores do sistema de transportes coletivo de passageiros. O Vale-Transporte tem capacidade reduzida de atenuação deste conflito, que o Poder Público aparece como o mediador. A atuação do Estado nessa mediação será melhor investigada nas próximas sessões.

---

<sup>28</sup> Definição encontrada na sessão 3.3.3.

### 3.3 – O histórico político-normativo da Política Tarifária da cidade de São Paulo entre 2001 e 2016

O período analisado neste trabalho tem como ponto de partida o começo do ano de 2001, quando a ex-prefeita Marta Suplicy inicia seu mandato. Em janeiro de 2001 a tarifa era de R\$ 1,25 e as comparações e análises feitas terão como base essa tarifa. Entretanto, é importante ressaltar que este valor tarifário foi decidido em janeiro de 1999, ou seja, ano que não se encaixa no recorte deste estudo. Há uma peculiaridade no decreto que fixava o valor de R\$ 1,25. Este concedia um desconto de R\$ 0,10 se o embarque fosse em alguns ônibus específicos – a diesel, à gás e trólebus, nas modalidades comum e bairro. Entretanto, neste estudo sempre será considerada a tarifa básica de R\$ 1,25 para fins de comparação.

Nessa sessão apresentaremos o caminho traçado pela tarifa de ônibus na cidade de São Paulo. A Tabela 1 faz um compilado geral do período analisado. Nela estão destacados por ordem cronológica: 1) as gestões e partidos que as encabeçavam; 2) quais eram os secretários de transporte, bem como eventuais mudanças possam ter ocorrido dos mesmos; 3) o instrumento normativo e seus respectivos números que fixavam a nova tarifa vigente. Em vermelho se destacam os momentos em que a tarifa é reajustada. Tal tabela mostra os meses e anos em que estes diferentes eventos acontecem.

Tabela 1 - Decretos e portarias que determinam o reajuste da tarifa de ônibus na cidade de São Paulo, entre 2001 e 2016.

Prefeito (a)	Partido do prefeito (a)	Mês	Ano	Secretário de Transporte	Instrumento normativo	Nº	Preço
Marta Suplicy	PT	Jan	2001	Carlos Zarattini	-	-	R\$ 1,25
		Mai	2001		Decreto	40.655	R\$ 1,40
		Jan	2003	Jilmar Tatto	Decreto	42.782	R\$ 1,70
José Serra	PSDB	Jan	2005	Frederico Bussinger	-	-	R\$ 1,70
		Mar	2005		Decreto	45.749	R\$ 2,00
Gilberto Kassab	PFL-DEM-PSD	Abr	2006	Frederico Bussinger	-	-	R\$ 2,00
		Nov	2006		Decreto	47.919	R\$ 2,30
		Set	2007	Alexandre de Moraes	-	-	R\$ 2,30
		Jan	2010		Decreto	51.134	R\$ 2,70
		Jun	2010		-	-	R\$ 2,70

		Jan	2011	Marcelo Cardinale Branco	Decreto	52.041	R\$ 3,00
Fernando Haddad	PT	Jan	2013	Jilmar Tatto	-	-	R\$ 3,00
		Jun	2013		Decreto	53.935	R\$ 3,20
		Jul	2013		Decreto	54.016	R\$ 3,00
		Jan	2015		Portaria	106/14	R\$ 3,50
		Jan	2016		Portaria	121/15	R\$ 3,80

Fonte: SPTrans. Elaboração Própria.

### 3.3.1 - O histórico político-normativo do governo Marta Suplicy (2001-2004): a reorganização estrutural do transporte público

Depois de mudanças profundas no transporte público coletivo nas gestões de Paulo Maluf e Celso Pitta<sup>29</sup> - com a queda acentuada do número de passageiros de ônibus, bem como a explosão do transporte informal de passageiros depois destas duas gestões, com grande número de perueiros clandestinos trabalhando pelas ruas de São Paulo<sup>30</sup> -, a reorganização e a reestruturação do sistema de transporte público foram apresentados como uma das bandeiras da gestão da Marta Suplicy, na época filiada ao Partido dos Trabalhadores (PT).

A questão urbana era a pauta política - e não apenas no âmbito municipal. Já no primeiro ano da gestão Marta, em 2001, podemos citar a promulgação de três importantes normas que se relacionam com Política Tarifária. Em primeiro lugar, na esfera federal, é promulgada a lei nº 10.257, conhecida como Estatuto das Cidades, regulamentando os dois artigos da CF/1988 sobre a política urbana<sup>31</sup>.

O segundo acontecimento foi o primeiro reajuste tarifário encabeçado pela gestão Marta Suplicy, em maio de 2001, quando o secretário de transportes era Carlos Zarattini. Para tanto, o ex-secretário contratou uma consultoria externa para calcular o preço real da tarifa de ônibus. A base do reajuste tarifário passou a ser, portanto, um estudo da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE), que projetava a nova tarifa para um valor entre R\$ 1,26 e R\$ 1,36 (Gonçalves, 2001). O tempo entre a entrada no governo, contratação da FIPE, realização dos estudos e entrega do

<sup>29</sup> Ambos do Partido Progressista Reformador (PPR), que se transforma em Partido Progressista Brasileiro (PPB), após fusão com o Partido Progressista (PP), em 1995. Estes prefeitos antecedem o governo de Marta Suplicy, governando a cidade de São Paulo entre 1993 e 2000.

<sup>30</sup> Para melhor saber sobre a Política de Transportes do período ver Ribeiro (2015).

<sup>31</sup> Capítulo II, do título VII, Artigos 182º e 183º.

produto, implicou no fato da tarifa ser reajustada em maio – o que, como será demonstrado ao longo do estudo, é uma data incomum.

Havia um impasse colocado para esse reajuste: os motoristas de ônibus queriam ter seus salários reajustados e a prefeitura não queria mais colocar subsídios no sistema. Este impasse é reflexo da institucionalidade presente na licitação vigente à época: a remuneração do operador de transporte estava atrelada ao que se arrecadava com a tarifa. Se a prefeitura não dava reajuste nem subsídios para as empresas de ônibus, estas – para preservar seus lucros - avisavam os sindicatos de motoristas e cobradores que não daria reajustes salariais. Os sindicatos, por sua vez, em um movimento automático, entravam em greve paralisando o serviço de ônibus da cidade.

Carlos Zarattini anunciou que o reajuste só sairia depois do comprometimento das empresas de ônibus em renovar uma parte de sua frota, uma vez que, segundo ele “O aumento de tarifa tem que estar vinculado a uma melhora do serviço. A população não pode pagar por um serviço ruim” (Folha Online, 2001). Após negociação, os empresários aceitam renovar 40% da frota, enquanto os motoristas aceitam 6% de reajuste salarial. Dessa maneira é mandada para a Câmara de Vereadores a proposta com o valor tarifário de R\$ 1,40. Os perueiros que tinham licença para funcionar também deveriam aumentar sua tarifa. Igualava-se assim, pela primeira vez o valor da tarifa de ônibus e o valor da tarifa de metrô<sup>32</sup>. A proposta, no entanto, foi prontamente rejeitada, visto que o valor máximo por passageiro justificado nas planilhas de estudos feitas pela FIPE era de R\$ 1,36. Entretanto, o secretário de transportes justificou que o valor maior de R\$ 1,40 era para que a prefeitura não tivesse que arcar com subsídios. O painel da Folha de São Paulo informou que:

“O aumento da passagem de ônibus anunciado por Marta Suplicy em São Paulo (de R\$ 1,15 para R\$ 1,40) repercutiu muito mal nas bases do PT. (...) A cúpula do PT em SP tenta evitar manifestações públicas de descontentes com o aumento da passagem no partido.” (Folha de São Paulo, 2001)

Assim, em maio é editado o decreto nº 40.655 que passava a tarifa de R\$ 1,25 para R\$ 1,40, variação que ficou abaixo da inflação desde o último reajuste: tarifa variou 12% frente a variação de 18,25% da inflação medida pelo IPCA. Diversos meios

---

<sup>32</sup> Até então, o valor da tarifa do metrô sempre fora maior que a tarifa de ônibus.

de comunicação anunciavam que o reajuste havia sido maior, mas não consideravam a tarifa básica de R\$ 1,25, mas sim a de R\$ 1,15, o que levaria o tamanho do reajuste para 21,73%, percentual maior que a inflação acumulada. Apesar do medo petista em relação ao descontentamento da base do partido, não foram identificadas pelo pesquisador manifestações contra o aumento da tarifa.

A contratação da consultoria da FIPE para fazer os estudos do reajuste mostra algumas contradições do processo de reajuste de tarifa. O setor de transportes públicos é geralmente associado a uma caixa preta, o que causa desconfiança na relação “Empresariado-Secretaria de Transporte”. Assim, o secretário busca em uma instituição terceira o prestígio necessário para que se legitime socialmente o reajuste. E mesmo assim acaba por fixar uma tarifa acima do preço estimado pelo estudo. Por um lado, se descredita a capacidade estatal da Secretaria; por outro, joga fora os resultados do estudo.

A terceira norma promulgada em 2001 regulamenta os transportes públicos, concretizando as promessas de reorganização do transporte de Marta Suplicy<sup>33</sup>. Tal lei foi promulgada dia 12 de dezembro de 2001, de nº 13.241. Ela é a norma geral da organização dos serviços do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros da cidade de São Paulo. No que concerne à Política Tarifária, seu artigo 5º, inciso VI, define juridicamente o que é a tarifa na cidade de São Paulo:

“(...) preço público fixado pelo Poder Público, a ser pago pelo usuário pela utilização do Serviço de Transporte Coletivo Público de Passageiros”

É interessante perceber que a lei 13.241/2001, em seu artigo 5º, inciso VII, faz uma definição do que é a remuneração do operador, sendo definido como “(...) valor a ser pago aos operadores e definido em procedimento licitatório.”. A existência de tal definição implica que a receita proveniente da tarifa não necessariamente é o que será repassado ao operador pelo serviço prestado. Dessa forma, pode-se dizer que não é direta a relação aumento da tarifa *versus* remuneração do operador.

Outra importante especificidade da lei 13.241/2001 no que diz respeito à remuneração dos operadores é o artigo 28º, o qual estabelece que o operador será remunerado apenas em função do número de passageiros transportados, sendo que

---

<sup>33</sup> A lei de regulamentação do transporte público já era uma exigência da LOM-SP/1990.

tal remuneração deverá sofrer reajuste periódicos, conforme previsto no edital licitatório, para manter o equilíbrio econômico-financeiro das empresas operadoras. Aqui é uma mudança regulatória em relação ao que estava vigente até então: substitui-se a variável “quilômetros rodados” pela variável “passageiros transportados” como principal determinante da remuneração dos operadores. Esta mudança ocorre buscando incentivar um aumento da eficiência do sistema, diminuindo o número de ônibus de baixa ocupação nas ruas. Entretanto, a substituição destas variáveis tem implicações na racionalidade do operador, que deixa de colocar muitos ônibus nas ruas, para colocar o mínimo possível, levando o máximo de passageiros possível. O resultado esperado é ônibus lotados que passam em tempos cada vez mais espaçados, diminuindo a qualidade do transporte<sup>34</sup>.

Ainda, na lei 13.241/2001, a “modicidade tarifária”<sup>35</sup> aparece novamente como uma das diretrizes a serem seguidas, apesar de ainda não haver uma definição do que seja. Entretanto, de forma análoga que faz a lei 8.987/1995 (Concessões), é dedicado todo um capítulo da lei para regulamentar a tarifa e a remuneração dos operadores<sup>36</sup>. Os artigos de tal capítulo da lei 13.241/2001 determinam, conforme a LOM-SP/1990, que a tarifa será fixada, revisada e reajustada pelo poder executivo, considerando todas as receitas tarifárias e extratarifárias do sistema, devendo a tarifa cobrir: a) remuneração dos operadores; b) despesas de comercialização; c) gerenciamento das receitas e pagamentos comuns ao Sistema Integrado e aos Serviços Complementares e; d) fiscalização e planejamento operacional.

Em 2002, promulga-se o Plano Diretor<sup>37</sup> da cidade de São Paulo com validade de 10 anos para que sejam cumpridas as diretrizes propostas. O direito ao transporte aparece como um dos princípios do Plano Diretor. Como objetivos, o Plano destaca o aumento da eficiência econômica da cidade de São Paulo e a racionalização dos transportes. Infelizmente, a lei não avança no sentido de definir estes conceitos. O

---

<sup>34</sup> Gregori (Fix et. al 2015) afirma que, no que concerne à remuneração dos operadores, o ideal seria, não a opção por apenas um dos parâmetros, mas uma composição ponderada entre “quilômetros rodados”, “passageiros transportados”, incluindo, ainda, parâmetros relacionados a eficiência operacional e conforto para o passageiro.

<sup>35</sup> Artigo 8º, inciso III, alínea h.

<sup>36</sup> “CAPÍTULO IV - DA TARIFA E DA REMUNERAÇÃO DOS OPERADORES PELA DELEGAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE DO SISTEMA INTEGRADO”.

<sup>37</sup> Lei municipal nº 13.430 de 1º de setembro de 2002.



investimento em equipamentos e oferta de transporte público aparecem como uma ação estratégica de desenvolvimento econômico e social do Plano Diretor.

No Plano Diretor de 2002 há uma seção específica sobre as políticas de desenvolvimento urbano que deveriam ser levadas a cabo. Uma de suas subseções trata sobre circulação viária e transportes. Mais uma vez os transportes coletivos aparecem na lei como prioridade em relação ao transporte individual. Também é destacado como um dos objetivos do Plano Diretor, aumentar a acessibilidade e mobilidade das pessoas de baixa renda, bem como garantir a universalidade do transporte público. É interessante perceber que o Plano Diretor havia destacado mecanismos de priorizar o transporte coletivo sobre o individual, como que está destacado no artigo 83º, inciso VIII:

“(…) a viabilidade econômica, financeira, jurídica e operacional da implantação de fonte alternativa de receita, que onere os proprietários de veículos automotores privados que circulam na Cidade, vinculada à ampliação da rede de infraestrutura viária de interesse para o transporte coletivo, e especialmente à rede metroviária prevista neste Plano Diretor” (Lei municipal nº 13.430 de 1 de setembro de 2002).

No artigo 84º do Plano Diretor de 2002, são elencadas ações estratégicas para o cumprimento dos objetivos e diretrizes. Entre as que se relacionam à Política Tarifária o Plano Diretor já elencava diversas ações relacionadas à política de integração entre modais de transporte – destacadamente o Bilhete Único -, bem como a criação de corredores de ônibus e participação na construção de novas estações de metrô e, por fim, “implantar sistema diferenciado de transporte coletivo com tarifas especiais para atrair o usuário de automóvel” (Artigo 84, inciso V, da lei 13.430 de 1 de setembro de 2002). Dessa forma, podemos dizer que o Plano Diretor de 2002, foi fundamental, juntamente com a lei 13.241/2001, na reestruturação da política de transporte.

Em janeiro de 2003, Carlos Zarattini sai da pasta de transportes e Jilmar Tatto assume já sendo o responsável pelo reajuste da tarifa. O ambiente em que o novo secretário assume já estava politicamente complexo, visto que, conforme notícia do final de 2002, os empresários do ramo de transportes já estavam pressionando por um aumento tarifário acima das projeções de custo de novo estudo que FIPE realizou

– no qual o custo por passageiro era entre R\$ 1,46 e R\$ 1,52<sup>38</sup>. O valor reivindicado pelos empresários para a nova tarifa era, entretanto, de R\$ 1,91, o que tornaria o reajuste da tarifa muito maior do que a variação da inflação no período desde o último reajuste. A justificativa dos empresários era o grande aumento do preço de insumos como o de óleo diesel e lubrificantes<sup>39</sup>.

Conforme analisa reportagem da Folha de São Paulo<sup>40</sup>, a própria Marta Suplicy reconheceu as dificuldades de se lidar com os empresários do setor de transporte. Para completar as pressões do setor, no dia 19 de dezembro de 2002, o sindicato dos motoristas de ônibus ameaçou entrar em greve, caso não recebessem a segunda parcela do 13º salário, bem como o adiantamento de 40% do salário.

Mais uma vez o empresariado recorre à estratégia de “forçar” um reajuste por meio de ameaças aos direitos de seus trabalhadores – vale apontar, não com o intuito de prover ganhos reais aos trabalhadores do setor, mas sim de aumentar a parcela do custo do sistema de transportes ligada ao lucro dos empresários. A falta de arrecadação tarifária em alguns dias pontuais pela paralisação de seus funcionários pode ser vista como um “investimento político” por parte dos empresários, para esses fazerem valer seus interesses frente ao Poder Público. O presidente do sindicato dos motoristas negou que isto aconteceu, apesar do secretário Jilmar Tatto ter insinuado tal lógica de atuação<sup>41</sup>.

No mesmo dia em que os motoristas ameaçaram entrar em greve, a prefeitura anuncia o valor de R\$ 1,70 que passaria a valer no dia 12 de janeiro de 2003. Cinco dias antes, no dia 07 de janeiro, motoristas de 23 empresas anunciam a paralisação. Seguindo os colegas do modal sobre rodas, os funcionários do metrô também ameaçaram entrar em greve no dia 06 de janeiro, buscando melhor remuneração<sup>42</sup>. Há negociação com os motoristas e estes voltam ao trabalho no mesmo dia 07, com

---

<sup>38</sup> Esses valores foram divulgados em notícia da Folha de São Paulo: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u66418.shtml>

<sup>39</sup> Informação que pode ser acessada em tal link: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u66091.shtml>

<sup>40</sup> Pode ser acessada neste link: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2912200203.htm>

<sup>41</sup> Informação que pode ser acessada em tal link: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u66177.shtml>

<sup>42</sup> Informação que pode ser acessada em tal link: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u66091.shtml>

exceção de quatro empresas<sup>43</sup>. Entretanto, o pagamento a eles não é realizado e os motoristas voltam a paralisar o trabalho no dia 08 de janeiro<sup>44</sup>. Marta Suplicy classificou os empresários como “maus empresários” após estes não pagarem seus funcionários. A prefeita ainda foi além, afirmando que a nova licitação seria desenhada para evitar que tais empresários “que não sabem fazer planejamento” atuem no sistema<sup>45</sup>. Vale o apontamento de que a lei 13.241/2001 já havia preparado a institucionalidade jurídica de separar a remuneração dos operadores do que montante que fora arrecadado pela tarifa.

O decreto nº 42.782, promulgado no dia 12 de janeiro de 2003, determina que a tarifa aumente em R\$0,30, chegando a R\$ 1,70, representando 21,43% de reajuste, frente 18,30% de variação no índice de inflação medido pelo IPCA desde o último reajuste, sendo o primeiro reajuste acima inflação observado no período. Apesar de ter sido um valor quase 3% acima da inflação desde o último reajuste, em termos acumulados a tarifa continuou menor percentualmente do que a inflação havia acumulado desde a fixação da tarifa em R\$ 1,25: enquanto a primeira variou 36%, a inflação medida pelo IPCA variou próximo de 40%.

O reajuste não se estendeu aos bolsos perueiros: apesar de eles passarem a cobrar dos passageiros R\$ 1,70, os perueiros continuariam a embolsar apenas os R\$ 1,40, já firmados anteriormente. A justificativa da secretaria de transportes foi afirmar que eles tinham uma estrutura de custos diferentes das empresas de ônibus, mas implicitamente também havia uma intenção de desestruturar este tipo de modal. Houve reclamação dos perueiros:

“O presidente da Cooperpeople, Francisco de Mola Neto, que reúne perueiros da zona leste, classificou de absurda a decisão. Ele afirma que as lotações também tiveram aumento de custo e defende que, para haver diferença na remuneração, a tarifa de R\$ 1,70 não deveria ser cobrada dos usuários de peruas. ‘Para onde irão os R\$ 0,30?’ Tatto diz que essa sobra ficará na conta da SPTtrans, para administração do sistema.” (Folha de São Paulo, 2003)

O novo reajuste provocou reclamações dos perueiros, mas não foram registradas reclamações de outros setores organizados da sociedade civil.

---

<sup>43</sup> Informação que pode ser acessada em tal link: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u66111.shtml>

<sup>44</sup> Informação que pode ser acessada em tal link: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u66177.shtml>

<sup>45</sup> Informação que pode ser acessada em tal link: Idem.

Curiosamente, a greve dos motoristas de ônibus acabou exatamente no dia que começou a vigor a nova tarifa. O novo secretário de transportes, Jilmar Tatto, comemorou o reajuste. Para ele o valor foi o “menor possível” – mesmo com projeções feitas pela FIPE sendo menores do que o valor de R\$ 1,70. O secretário da época também negou ter cedido a pressão dos empresários do setor e afirmou que é a primeira vez que São Paulo não tem a tarifa mais cara do país – comparando o novo valor paulistano em relação aos R\$ 1,75 recém fixados em cidades do ABC paulista. No dia 19 de janeiro, o Metrô e a CPTM também aumentam o valor de suas passagens para R\$ 1,90.

No começo de 2003, em fevereiro, é decretado<sup>46</sup> que o Imposto Sobre Serviços não incidiria sobre o serviço de transporte coletivo público, contribuindo para a pressão de baixa nos custos do sistema, porém, fazendo com que a prefeitura abrisse mão de importante receitas.

No dia 16 de julho de 2003, conclui-se o processo de licitação das empresas de ônibus da cidade de São Paulo. Com valores previstos em R\$ 12,3 bilhões para as concessões e R\$ 2,4 bilhões para as permissões, o edital era mais um dos instrumentos de reorganização do sistema municipal de transportes da capital paulista.

Apesar de já ter havia a promulgação do Plano Diretor de 2002 e da lei que regulamentou o transporte público, o diagnóstico feito pelo poder público sobre do sistema de transportes ainda era preocupante. O documento “Anexo I” da licitação faz uma análise da situação que se encontrava a cidade, justificando a necessidade de uma nova licitação. Há um destaque inicial do contexto urbano que joga luz ao tamanho populacional e espacial da cidade e sua importância como centro econômico local, regional, nacional e continental. O crescimento desigual e as deseconomias que resultaram deste processo também estão evidenciadas no texto da própria licitação.

No que tange especificamente ao diagnóstico do sistema de transporte, o “Anexo I” do edital de licitação chama atenção para as perdas econômicas que o sistema gera, segundo ele: “resultante de um processo histórico que tem privilegiado o transporte individual em detrimento ao transporte público” (p. 4, Anexo I Licitação).

---

<sup>46</sup> Decreto municipal nº 42.836.

Há o reconhecimento pelo documento que os investimentos realizados em tal área de atuação da prefeitura foram escassos, descontínuos e lentos, resultando em falta de modernização, manutenção e conexão entre modais, ao mesmo tempo que havia um “perverso incentivo ao automóvel” (p. 4, Anexo I Licitação de ônibus). Tal incentivo ao modal individual privado era ainda maior em função da baixa qualidade e do tempo gasto no transporte coletivo público, segundo a pesquisa Origem-Destino de 1997, 2,3 vezes maior que o transporte individual privado. O documento também destaca a falta de conforto:

“A má qualidade de serviço de transporte é um dos principais fatores de incentivo à opção pelo automóvel, pois além de propiciar maior conforto e flexibilidade nos deslocamentos, o veículo privado possibilita viagens mais rápidas e confortáveis (...)” (p. 6, Anexo I, Licitação)

O Anexo I traz dados sobre a utilização dos diferentes modais de transporte, tendo como fonte a pesquisa Origem-Destino de 1997. Sem dúvida, o quadro era preocupante, visto a baixíssima participação do metrô na divisão das viagens na cidade – na época era responsável por 4,7% das viagens -, o que pressionava, ainda mais, o sistema de transporte público coletivo sobre rodas. A falta de conectividade entre os modais – já evidenciada no Plano Diretor de 2002 - passa a ser uma preocupação da nova licitação, com o intuito de racionalizar o sistema e tirar tal pressão do modal de ônibus. A ideia de dividir a cidade em oito áreas estruturais - conectando-as por meio de uma malha estruturadora de média capacidade (via corredores de ônibus), com ônibus de baixa capacidade apenas atendendo as áreas locais – busca aumentar a integração e racionalização do sistema de transportes coletivos.

Além destes aspectos operacionais, o documento destaca a desarticulação entre os diversos entes federativos na gestão do transporte dentro da cidade de São Paulo. Tal desarticulação, segundo o documento, causaria baixa eficiência nos investimentos públicos realizados no setor e induziria a desagregação do sistema, sobrepondo serviços e concorrência pelas demandas entre as instâncias governamentais. Esse sobre custo, reconhece o documento, recai sobre os usuários de transporte na forma de tarifa.

A Política Tarifária é citada no Anexo I da licitação de ônibus como sendo mais um fator de desagregação à época da rede de transporte na cidade de São Paulo. O apontamento foi a tarifa única da cidade, regente na até 2003, o que segundo o documento, não gerava nenhum incentivo à integração modal, ou de serviço:

“O custo da viagem integrada recai sobre o bolso do usuário, que é obrigado a pagar uma nova tarifa cada vez que se transfere de veículo (...). Esta política induz à desorganização e à profusão de linhas singelas com trajetos longos e sinuosos (...) impedindo a racionalização, estruturação e diferenciação de serviços. (...) Como o preço da viagem é o principal condicionante da escolha do usuário de transporte para sua viagem, a maioria utiliza, sempre que possível, uma única condução para realizar seus deslocamentos, mesmo que não seja a forma mais rápida e lógica de alcançar seu destino” (p. 9 e 10, Anexo I Edital de Licitação)

Na parte final do diagnóstico do sistema de transportes, o Anexo I do edital de licitação do sistema de ônibus afirma que, diante do quadro caótico – ineficiente, desestruturado, caro e desconfortável - dos transportes na cidade, a população se rendeu ao transporte informal, resultando, segundo o documento, a perda de 2,2 milhões de passageiros por dia entre 1991 e 2000 (queda de 6 milhões/dia de passageiros em 1991 para 3,8 milhões em 2000), para um custo equivalente. O resultado não seria outro que o aumento de tarifas.

No que é mais tangível para a Política Tarifária da cidade de São Paulo, o edital de licitação determina que, para os concessionários, sua remuneração pelos serviços regulares será em função de sua oferta da proposta comercial, bem como pelo número de passageiros registrados. O pagamento acontece sempre cinco dias úteis após sua operação.

A fórmula de reajuste dos concessionários e permissionários é a mesma. A porcentagem de reajuste é uma ponderação entre: i<sub>1</sub>) “Variação do “Rendimento Médio do Pessoal Ocupado - nominal nas principais capitais - São Paulo” - Fonte: IBGE” que pesa 50% do índice de reajuste da remuneração; i<sub>2</sub>) “Variação do preço de óleo diesel para grandes consumidores” que pesa 20% no índice de reajuste da remuneração; i<sub>3</sub>) Variação dos “Preços por Atacado - Oferta Global - produtos industriais - Material de Transporte - Veículos a motor (coluna 43)/FGV que pesa 15% do índice de reajuste da remuneração e; i<sub>4</sub>) “Índice acumulado do IPC/FGV” que pesa 15% do índice de reajuste da remuneração. Dessa forma, a fórmula básica de reajuste

dos operadores do serviço de transporte da cidade de São Paulo é resumida da seguinte maneira:

$$R = 0,5 \times i_1 + 0,2 \times i_2 + 0,15 \times i_3 + 0,15 \times i_4,$$

A licitação ainda faz considerações sobre o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato. É afirmado que a iniciativa para o reequilíbrio pode vir tanto do poder público, como dos concessionários ou permissionários. Caso tal iniciativa não venha do poder público, é necessário que as justificativas para o reajuste sejam protocoladas por meio de requerimento fundamentado, os dados e argumentos qualitativos e quantitativos que justifiquem tal desequilíbrio.

Por fim, a licitação traz o Anexo 4.1 que dispõe especificamente sobre a Política Tarifária. O documento descreve o modelo tarifário vigente na época e o modelo tarifário proposto pela prefeitura. O que estava vigente à época, como já descrito aqui, a “Tarifa Básica” era de R\$ 1,70. Havia também reduções que eram as seguintes: 1) 50% de desconto para estudantes, 2) 25% de desconto para integrações com o metrô; 3) 10% de desconto pra integrações com o trem, além das já citadas gratuidades advindas de legislação específica. O preço até então era único, não se aumentando o preço da tarifa em função da quilometragem percorrida pelo usuário do sistema de transporte

O novo modelo proposto no Anexo 4.1 consolida a dissociação da Política Tarifária e sua arrecadação, do que será a remuneração dos operadores. Não haveria uma tarifa única para todos os operadores, mas sim, 1) a “Tarifa Local”, com valor menor que a estrutural, para viagens de pequena distância, internas a apenas uma região da cidade, sem possibilidade de integração; 2) “Tarifa Estrutural” com valor semelhante a tarifa básica, com possibilidade de fazer até duas integrações, ou seja, pegar três veículos para realizar a viagem, sendo cobrada a tarifa apenas uma vez em determinado intervalo de tempo e; 3) “A Tarifa Integrada” com valor superior a tarifa básica atual, permitindo até três integrações, ou quatro veículos, numa determinada faixa de tempo.

Com a proposta de diferentes tarifas, tentou-se incentivar, por um lado, a realização de viagens curtas, para aquelas que eram locais, e, por outro, a realização

de integrações, quando a viagem for mais longa. Custear-se-ia esse barateamento da tarifa, por meio de ganhos operacionais, como explica o Anexo 4.1 do edital de licitação:

“Para a sustentação econômico-financeira dessa política materializada no barateamento de parcela significativa das viagens por modos coletivos, conta-se com as medidas de racionalização da operação preconizadas pelo sistema integrado de transporte. (...)” (p. 3 Anexo 4.1 do Edital de Licitação)

Entretanto, se implantada na prática, a “Tarifa Local” puniria o usuário que realiza deslocamentos mais longos, em geral aqueles que vivem nas periferias das cidades. Desistiu-se de implantar a Tarifa Local. Segundo Jilmar Tatto, secretário de Transportes na época, essa desistência vem de uma mudança conceitual:

“O usuário é mais beneficiado pela tarifa temporal [que permite deslocamentos livres em até duas horas] do que pela local [mais barata que hoje]” (Izidoro, 2004)

Um fator que foi determinante para o sucesso da política de integrações é a implantação gradativa do Bilhete Único, sistema de bilhetagem eletrônica pré-pago que unifica em apenas um sistema toda a bilhetagem dos meios de transportes municipais. O sistema foi lançado dia 18 de maio de 2004, apenas a quatro meses das eleições municipais. O Bilhete Único, que foi materializado em um serviço de “smartcard” - ou seja, que não necessita de contato com o validador -, trouxe inúmeros benefícios para o usuário, operadores do sistema e poder público. Entre os benefícios, além da redução de custos para os usuários do sistema de ônibus, destaca-se:

“evitar evasão de receita da empresa; aumentar segurança dos passageiros por reduzir assaltos aos ônibus; regularizar passes escolares, eliminando falsificações; deficientes e idosos podem viajar com mais conforto por não estarem restritos aos assentos anteriores à catraca; e provocar mudança cultural na cidade, aumentando mobilidade urbana (Foltran, 2009)”.

Ainda, o Bilhete Único, permitiu vantagens ímpares para os gestores do sistema de transporte, como a diminuição no tempo de embarque, a contabilização das diversas modalidades de transporte - vale-transporte, gratuidades e integrações -, além da antecipação e melhor controle da arrecadação (Ribeiro, 2015). Investimentos em corredores de ônibus e terminais de integração, também contribuíram com o quadro de melhora operacional do sistema.



Estudo da ANTP/BNDES (2007) confirma diversos benefícios advindos da integração, que se concretiza com as medidas tomadas pela gestão Marta Suplicy. Em termos operacionais, o estudo ressaltou a maior racionalidade dos custos do transporte, a otimização do espaço viários e a redução de interferência dos veículos de transporte coletivo com o trânsito. Em termos urbanísticos, destaca-se a reorganização espacial da cidade, redução dos índices de poluição ambiental e a redução do número de acidentes de trânsito. Para os usuários, por sua vez, tal estudo apontou que houve o aumento do conforto e acessibilidade.

Como pontos negativos relativos a integração pode se destacar, principalmente, a queda de receita per capita por viagem para o sistema de transporte – utilizada como justificativa para os recorrentes aumentos na tarifa, segundo a CPI dos Transportes Coletivos que aconteceu na Câmara de Vereadores de São Paulo em 2013 (Ribeiro, 2015). Entretanto, tal queda de receita é parcialmente compensada pelo aumento de usuários do sistema de transportes, em função do barateamento da tarifa média.

Para além desta gama de novos instrumentos que caracterizaram uma mudança estrutural do sistema de transporte público na capital paulista, a gestão da Marta Suplicy foi marcada por diversos decretos pontuais que liberavam a população de pagar a tarifa de ônibus em feriados. Eles aconteceram durante toda a gestão, o que mostra certa preocupação com o acesso à Cidade – e a admissão de que a tarifa atua como uma espécie de barreira para tal -, principalmente quando relacionado a momentos de lazer. A avaliação dos usuários do sistema de transportes, mesmo que de forma tímida, melhorou durante o governo Marta: a porcentagem que considerava o serviço de ônibus excelente ou bom passou de 59% em 2001 (ANTP, 2001), para 61% em 2004 (ANTP, 2004).

A prefeita Marta Suplicy vai para as eleições municipais de 2004 buscando a reeleição. Seus principais concorrentes são candidatos com experiência em gestões do executivo: a ex-prefeita Luiza Erundina, do Partido Socialista Brasileiro (PSB); o também ex-prefeito Paulo Maluf, do Partido Progressista (PP) e, finalmente, o ex-ministro da saúde José Serra, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). No

que concerne o transporte, o “Raio-X”<sup>47</sup> da Folha de São Paulo afirma que as propostas dos quatro concorrentes são muito parecidas, tendo como palavras de ordem: integração entre modais e interação federativa com o ente estadual. Não são comentados temas como o valor tarifário ou o aumento de subsídios para o sistema de transporte.

Para o segundo turno, avança a prefeita e o peessedebista. Serra buscou votos dos cidadãos prometendo maior integração do ente municipal ao ente estadual, que também era governado pelo seu partido, o PSDB. Marta, por sua vez dava enfoque na “continuidade”. Outro ponto crítico de sua gestão era a dívida do município com a União, que estava preocupante para os gestores municipais. Marta culpava os altos juros pelo montante da dívida e dizia que, pelo governo federal ser governado pelo PT, ela teria melhores condições para renegociá-lo.

Marta Suplicy perde o segundo turno para seu concorrente José Serra, fato que intrigou analistas políticos<sup>48</sup>. O vice-prefeito do recém-eleito peessedebista era o deputado federal Gilberto Kassab, que estava no quadro do Partido da Frente Liberal (PFL). O novo prefeito já assumia seu mandato sendo um nome forte para as eleições para o governo estadual de 2006, mesmo assim, em uma sabatina no jornal Folha de São Paulo, assinou um papel se comprometendo a não renunciar a prefeitura para se candidatar a nenhum outro cargo eletivo (Boghossian, 2012).

Como legado, pode-se afirmar que, durante a gestão Marta Suplicy, a questão urbana, e em especial o sistema de transporte, sofreu diversas alterações estruturais, tanto normativas quanto operacionais, que determinariam a forma que trilharia a Política Tarifária ao longo dos próximos anos. As soluções operacionais contribuíram para a melhoria da qualidade do serviço prestado e diminuição dos custos do sistema.

Por outro lado, apesar disso, a grande proximidade da variação dos reajustes tarifários com a variação inflacionária dá indícios de que a gestão da Política Tarifária ainda era pautada por uma visão de transporte como mercadoria – buscando sempre alinhar o novo preço da “mercadoria transporte” à variação do IPCA. Se este acompanhamento, por um lado, mantém a tarifa em média no mesmo nível de

---

<sup>47</sup> Informação que pode ser acessada em tal link: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0509200420.htm>

<sup>48</sup> Para mais sobre o assunto ver: <http://www.bocc.ubi.pt/pag/paula-luiz-eleicao-municipal.pdf> e <http://www1.folha.uol.com.br/fofha/pensata/ult508u216.shtml>

acessibilidade que já estava, por outro, pode-se afirmar que não se leva em consideração as diretrizes de modicidade tarifária.

### **3.3.2 - O histórico político-normativo do governo Serra-Kassab (2005-2008): o grande reajuste e “quando novos atores entram em cena”**

O ambiente de recém reestruturação da política de transporte público coletivo fez com que, durante a gestão de José Serra, a Política Tarifária tivesse poucas mudanças político-normativas. Apesar de poucas quantitativamente, as que houveram foram importantes em termos qualitativos.

O primeiro ato relacionado à Política Tarifária foi o reajuste tarifário realizado ainda no primeiro trimestre do novo governo. Sob a justificativa de que, sem tal reajuste, seria impossível manter o recém implantado Bilhete Único (Schivartche, 2005), é promulgado no dia 03 de março de 2005 o decreto municipal de nº 45.749 autorizou um aumento de R\$ 0,30 na tarifa, passando-a de R\$ 1,70 para R\$ 2,00, quando o secretário de transportes era Frederico Bussinger. Em termos percentuais, isso significava 17,65% de aumento, contra um aumento inflacionário medido pelo IPCA de 18,99% desde o último reajuste. Este é o segundo aumento tarifário que acontece em primeiros anos de mandato, bem como o segundo abaixo da inflação medida pelo IPCA. Em termos acumulados, a tarifa continuava defasada 6% em relação à acumulação da inflação medida pelo IPCA (IPCA havia acumulado 66% desde 1999, enquanto a tarifa, 60%).

Entretanto esse reajuste também não deixou de ser alvo de controvérsias. Durante sua campanha pela prefeitura, José Serra havia prometido que não reajustaria a tarifa até o fim de 2005. Porém, o prefeito, ao assumir, justificou o reajuste no início de 2005 em função de um rombo nas contas da prefeitura que a antiga gestão havia deixado. A questão é que a peça do orçamento de 2005, elaborado ainda pela gestão anterior, previa uma quantia maior do que a nova estão pretendia gastar com os subsídios ao transporte público: enquanto o montante previsto no orçamento era na ordem dos R\$ 340 milhões, o governo recém-eleito buscava gastar no máximo R\$ 224 milhões. A diferença seria contingenciada para outros fins (Folha de São Paulo, 2005).

As palavras de ordem na nova gestão eram “corte de gastos”. A prefeitura passou a estudar redução de frota como forma de diminuir os custos (Folha de São Paulo, 2005). Além disso, a prefeitura ainda colocou outra regra visando ter ainda menos “prejuízo” com o transporte público. Geralmente, o Bilhete Único desconta o valor tarifário vigente no dia em que se carregou crédito – e não do valor do dia que se usa efetivamente a passagem - do montante que está creditado no cartão. Se no dia em que se carrega o Bilhete Único a tarifa está em R\$ 1,70, ao passar pela catraca, descontava-se este valor até que se acabassem os créditos do cartão – mesmo que, nesse meio tempo, a tarifa aumentasse para R\$ 2,00. A partir do momento em que se recarrega o cartão com a tarifa em R\$ 2,00, passa-se a descontar tal novo valor. Este mecanismo faz com que haja uma corrida de usuários para recarregar o cartão com o máximo de créditos possível no cartão (na época, R\$ 200,00), em um momento entre o anúncio da nova tarifa e a data em que passa a vigor o novo valor tarifário. Entretanto, neste reajuste a prefeitura limitou a cobrança da tarifa antiga em apenas 30 dias, para desencorajar a corrida dos usuários para o carregamento máximo do cartão (Folha de São Paulo, 2005).

Este reajuste de 2005 causa reações em partes da sociedade. Os perueiros já vinham se manifestando desde fevereiro sob a justificativa de que seus subsídios estavam atrasados. Continuaram protestando até pelo menos o meio de março, depois de estabelecida a nova tarifa.

Além dos perueiros, os empresários de ônibus, que tiveram reajustes em suas remunerações abaixo do reajuste tarifário (13% de aumento na remuneração dos operadores, contra 17,65% de aumento na tarifa), um dia depois de receberem seu reajuste, reclamaram e pediram “nova revisão do equilíbrio econômico-financeiro contratual” (Folha de São Paulo, 2005). Bussinger afirmou que os pedidos de revisão seriam analisados pela secretaria de transporte. Apesar das palavras de ordem serem “corte de gastos”, o secretário de então não deixou claro se o reajuste para R\$ 2,00 seria suficiente para arcar com um novo reajuste de remuneração dos operadores do transporte público, o que demonstra que os gastos que seriam cortados eram apenas no sentido dos usuários - diminuir frota, limitar o reajuste do Bilhete Único - e não no sentido dos empresários do sistema.

“Questionado se não teria sido melhor definir a nova tarifa apenas depois dos acordos contratuais e do dissídio coletivo dos condutores de ônibus,

programado para maio, Bussinger afirmou que "talvez sim", admitiu que poderá haver "efeitos colaterais" nas próximas semanas, mas que 'a premência era tanta que se tornou inevitável' subir a tarifa já." (Folha de São Paulo, 2005).

Outra manifestação relevante em termos de tarifa acontecia, não em São Paulo, mas em Porto Alegre, sendo uma das primeiras do "Comitê de Luta Contra o Aumento da Passagem", cujo o Movimento Passe Livre viria fazer parte dali em diante.

É interessante notar que as manchetes da época deste reajuste – época tal de início de pujança no âmbito econômico – coloca o reajuste tarifário como um fator que deprimiria a propensão a investir, em um tempo de aumento do otimismo dos investidores. Entretanto, o reajuste não era colocado como algo que era prejudicial a economia por ter como efeito menos pessoas andando de ônibus na cidade e usufruindo de menos direitos, ou empresários pagando mais para seus funcionários se deslocarem, mas era visto apenas como um aumento de uma variável macroeconômica indesejada – a inflação. Com manchetes do tipo "Aumento de ônibus desanima investidor"<sup>49</sup>, o reajuste tarifário do ônibus em São Paulo era colocado como um dos principais fatores do aumento da inflação, o que levaria o investidor a não ficar tão otimista assim.

O segundo ato que tem influência direta não apenas na Política Tarifária, mas na política de transporte coletivo público de maneira geral, é o convênio firmado entre o governo do Estado de São Paulo – também sob a gestão do PSDB, com o então governador Geraldo Alckmin, por meio de sua Secretaria de Transportes Metropolitanos, com a Companhia do Metropolitano de São Paulo (Metrô) e a Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM) – e o município de São Paulo, por meio de sua Secretaria Municipal de Transportes, e a SPTrans. Tal convênio estendeu a integração por meio do Bilhete Único, já presente nos ônibus da capital, aos outros modais de transporte presentes na capital paulista.

A celebração do convênio entre os dois governos teve impacto fundamental nas integrações entre os diferentes modais, bem como no número de passageiros que passava a integrar o sistema de transporte da capital como um todo. A partir de então,

---

<sup>49</sup> Informação que pode ser acessada em tal link: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0203200541.htm>

o usuário do sistema de transportes que utilizasse o modal sobre rodas e o sobre trilhos pagaria um valor inferior do que seria a soma das tarifas destes dois modais. Entretanto, esta nova dinâmica impôs desafios à gestão da Política Tarifária na repartição da receita tarifários entre o governo municipal e estadual. A integração também significava em termos materiais a diminuição do preço da tarifa para os usuários de mais de um modal. A marca “Bilhete Único-BU” era definida como o meio oficial de pagamento das tarifas na cidade de São Paulo.

Em 2006, Geraldo Alckmin, à época governador, completaria dois mandatos e estava de saída do governo estadual para disputar a presidência. Apesar do compromisso firmado em 2004 de não disputar outros cargos eletivos, José Serra se afasta da prefeitura em abril de 2006 para disputar o governo do Estado de São Paulo pelo PSDB, deixando a prefeitura sob o comando do seu vice-prefeito, Gilberto Kassab. Apesar da mudança de comando no gabinete do prefeito, Kassab optou à época pela continuidade do secretário de transportes, o já citado Frederico Bussinger.

Mesmo tendo havido um reajuste no ano anterior, Kassab segue o padrão de Marta e Serra, e propõe um aumento da passagem de ônibus em seu primeiro ano como prefeito – apesar de não ser, vale destacar, o primeiro ano do mandato. Havia duas propostas para o reajuste que Kassab gostaria de fazer, conforme notícia do dia 08 de novembro. Ou a passagem aumentava para R\$ 2,30 – porém havendo um outro reajuste no próximo ano -, ou a passagem subiria para R\$ 2,40 – porém havendo outro reajuste apenas após as eleições municipais de 2008 (G1, 2006). A mesma notícia afirmou que o metrô ficaria R\$ 0,10 mais caro que o ônibus, independente do reajuste que aquele fizesse. Porém, Claudio Lembo, de mesmo partido que o prefeito da capital paulista Gilberto Kassab, que substituíra o ex-governador Geraldo Alckmin no Palácio dos Bandeirantes, rejeitou a proposta que elevaria a tarifa do metrô de R\$ 2,10 para R\$ 2,60: “[É] uma extorsão contra o povo (...) Não aceitei. Seria uma loucura. Mandei refazer os estudos.”, disse Lembo.

O governo queria que o reajuste acontecesse até o dia 15 de novembro. Entretanto, a prefeitura não enviou à Câmara de Vereadores as planilhas de custos das empresas que explicariam o reajuste tarifário. No dia 16 de novembro é noticiado que a passagem aumentaria “apenas” R\$ 0,30 – e não os R\$ 0,40 que também era planejado -, ou seja, 15% de aumento, frente a uma variação inflacionária desde o

último reajuste de 7,23%. Segundo esta notícia, a prefeitura afirmou que para se atingir equilíbrio do sistema – ou seja, a prefeitura não arcar com subsídios – “projeções apresentadas pela Secretaria Municipal de Transportes apontavam para a necessidade de um reajuste de 33,5% (...) o que elevaria o valor da passagem para R\$ 2,67” (Folha Online, 2006). A estratégia da prefeitura, portanto, era diminuir sua parcela no custeio do sistema de ônibus da capital.

Tal proposta de reajuste em um nível maior que o dobro da variação do IPCA causou reações de diferentes setores. Em primeiro lugar, o presidente da Comissão de Trânsito, Transporte e Atividade Econômica da Câmara Municipal, o vereador Adilson Amadeu (à época no Partido Trabalhista Brasileiro, PTB), no dia 22 de novembro, declarou que as planilhas enviadas à Câmara de Vereadores não eram claras e havia indícios de superfaturamento. O que os operadores alegaram que foi gasto por eles com diesel foi um dos pontos de questionamento por parte dos vereadores da comissão, bem como o item “depreciação”, também apresentado nas planilhas. Com esse questionamento a tarifa que seria reajustada no dia 25 de novembro, foi adiada novamente, para o dia 28, para que os vereadores pudessem receber as explicações necessárias para que se sanassem as dúvidas (Leite, Folha de São Paulo, 2006).

Além dos vereadores, jovens ligados à movimentos estudantis também se manifestaram. No dia 23, estudantes pretendiam reunir cerca de 1.500 pessoas para protestar contra o aumento na praça da Sé (Sá, G1, 2006). Dois grupos de estudantes - um com cerca de 300 e o outro com aproximadamente 200 pessoas - saíram às ruas no dia 24 de novembro para protestar contra o aumento (Ribeiro, G1, 2006). Neste protesto houve confronto com a polícia (Ribeiro, G1, 2006). A União Nacional dos Estudantes (UNE) e União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (UBES) compuseram os protestos contra o aumento do preço da tarifa de ônibus no dia 28 de novembro de 2006. No dia 29 também houve outro protesto encabeçado pelos jovens. A CUT, que também compôs alguns atos, declarou que gostaria de negociar o novo valor tarifário propondo o preço de R\$ 2,12 (Agência Estado, 2006). Os estudantes e movimentos de classe vão à justiça contra o aumento, mas não conseguem revertê-lo.

Apesar de toda essa movimentação da política institucional e não institucional, a tarifa foi reajustada para R\$ 2,30 no dia 30 de novembro, um dia após as eleições presidenciais de 2006. A edição do decreto municipal nº 47.919, tornou o valor da tarifa de ônibus o mesmo da tarifa do metrô. Esse aumento tarifário foi o maior do período analisado quando se compara a variação percentual da tarifa com a da inflação medida pelo IPCA. A variação acumulada da tarifa, a partir de então, se descola da variação acumulada do IPCA, (se considerado o ponto de partida da análise a tarifa de R\$ 1,25): enquanto em termos acumulados a inflação foi de 78%, a tarifa já acumulava 84%.

Além de ter sido o maior reajuste dos últimos anos quando considerada a variação inflacionária, a mudança tarifária aconteceu no final do ano letivo das escolas. No dia 30 de novembro, quando a tarifa passou a valer, a Frente de Luta Contra o Aumento da Tarifa (FLCAT) organizou outro protesto, sendo um dos primeiros registros da ação do Movimento Passe Livre São Paulo (MPL-SP), que havia sido recém-fundado<sup>50</sup> e naquele momento compunha a FLCAT (Folha Online, 2006).

É interessante notar que, após fazer este grande aumento da tarifa em 2006, a gestão Kassab não a reajustou mais até o final daquele mandato. Os atos tomados em relação ao transporte público coletivo, passaram a envolver outros âmbitos que não a tarifa.

Com a divulgação de estudo do “Grupo Estado”, que mostrava que o usuário arcava com 86% do custo do sistema de transporte, enquanto a prefeitura apenas com 14%, a prefeitura passou a fazer projeções de outras formas para se calcular a tarifa de ônibus. Nessas projeções, a ideia principal era retirar os direitos de gratuidades de idosos e deficientes físicos. Não seriam utilizados recursos orçamentários ou subsídios cruzados para bancar a tarifa, o que faria ela cair para um valor nominal, segundo as projeções feitas à época, para um valor de R\$ 1,46. O preço das passagens cairia, mas o usuário gastaria mais com transporte, visto que as integrações também não seriam custeadas pela prefeitura, conforme explica a reportagem da Agência Estado:

“De uma forma ou de outra, o usuário vê aumentada sua despesa com o transporte público. Se o passageiro utiliza duas conduções, com o aumento

---

<sup>50</sup> Sua fundação é em 2005, segundo seu site: <https://saopaulo.mpl.org.br/>.



ele pagará somente R\$ 2,30. Na primeira hipótese a despesa subiria para R\$ 2,92 nas duas viagens. E na outra para R\$ 2,68.” (Agência Estado, G1, 2006).

Pouco se avança nessa proposta de retirada de direitos nos próximos anos e a tarifa básica se mantém nos R\$ 2,30, mesmo com a mudança do secretário de transportes: em 2007, Frederico Bussinger é substituído pelo importante jurista Alexandre de Moraes, que não realiza reajustes tarifários até o fim deste primeiro mandato de Kassab.

Em 2008, a gestão de Gilberto Kassab aumentou o preço cobrado quando se faz integração com os modais sobre trilhos – visto que neste ano também é aumentada pelo governo do Estado o preço da tarifa dos trens e metrô –, apesar de não ter reajustado o valor da tarifa básica. Ainda em 2008, a gestão Kassab ampliou o tempo e o número de viagens possíveis quando se faz integração e pagando apenas uma passagem em domingos e feriados. A partir de então, o benefício para o acesso à cidade nos domingos e feriados era institucionalizado, e não mais dependia de decretos pontuais como era na época da ex-prefeita Marta Suplicy. Além disso, em julho daquele ano, foi aumentado o tempo que é possível realizar as integrações de ônibus – quando utilizado o Bilhete Único –, de duas horas para três, também nos dias úteis.

Em outubro de 2008 acontecem as eleições municipais para prefeito e vereador. O prefeito à época já não fazia parte do PFL - que havia se refundado como Democratas (DEM), após os péssimos resultados alcançados pelo antigo PFL nas eleições de 2006. Como candidato do DEM, Gilberto Kassab se lançaria a reeleição. Outros dois nomes se destacaram como principais adversários do candidato do DEM àquela eleição: a ex-prefeita Marta Suplicy, que disputaria pelo PT, e o candidato do PSDB, Geraldo Alckmin, que não ocupava cargos do executivo desde a disputa presidencial de 2006.

Alckmin começa a disputa liderando as intenções de voto<sup>51</sup>, entretanto tinha um grande problema quanto a condução da sua campanha. O governo de Kassab havia sido grandemente composto por nomes indicados por José Serra, que renunciou ao

---

<sup>51</sup> Informação que pode ser acessada em tal link: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,alckmin-lidera-disputa-pela-prefeitura-em-sp-diz-datafolha,33476>

cargo para disputar – e posteriormente comandar – o governo estadual. Geraldo Alckmin como um opositor de Kassab era, na prática, também criticar diversos quadros do PSDB paulista que ainda estavam no governo.

Kassab não começa tão bem nas intenções de voto<sup>52</sup>, mas vai se consolidando como um candidato ao segundo turno. O candidato do DEM sempre fazia questão de ressaltar sua boa relação com o antigo prefeito – e governador na época – José Serra, colocando mais obstáculos a coesão peessedebista em torno de Geraldo Alckmin. Kassab acaba superando o candidato do PSDB e avança para o segundo turno. Uma das promessas de campanha de Kassab era não reajustar a tarifa de ônibus no primeiro ano de seu mandato.

A ex-prefeita Marta Suplicy sempre esteve bem colocada nas pesquisas de opinião e vai para a disputa do primeiro turno na liderança das intenções de voto, com 36% delas<sup>53</sup>. Entretanto, no segundo turno, apesar de Marta - que acusava Kassab de copiar suas propostas<sup>54</sup> - ter sido a melhor colocada no primeiro turno, a petista não consegue angariar votos dos demais concorrentes que não passaram para segundo. A aproximação de Kassab com o governador estadual peessedebista, não apenas minou a candidatura de Alckmin, como fez migrar os votos do antigo candidato à presidência para si. Assim Kassab ganha a eleição.

Como balanço desta primeira gestão de Serra-Kassab (2005 – 2008), Hidalgo (2009) afirma que ambos os prefeitos foram inefetivos em racionalizar a operação dos ônibus para aumentar a qualidade do serviço prestado - principalmente quando comparado com o quadro deixado pela gestão anterior:

“Since 2004 the government has announced that at least 80% of the 1.3 thousand bus lines present some sort of irregularity. Factors like overlapped lines, competition between buses, vans and minibuses, fully loaded vehicles and convoys circulating completely empty, are raising the system costs.” (Hidalgo, p. 18, 2009)

---

<sup>52</sup> Idem

<sup>53</sup> Informação que pode ser acessada em tal link: <http://datafolha.folha.uol.com.br/eleicoes/2008/10/1196438-na-vespera-do-primeiro-turno-da-eleicao-marta-tem-36-e-kassab-atinge-30-dos-votos-validos.shtml>

<sup>54</sup> Informação que pode ser acessada em tal link: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2008/09/448419-marta-ataca-kassab-cantarola-carrega-na-catraca-e-diz-que-ser-presidente-e-um-sonho.shtml>

Mais do que analisar os indicadores técnicos da qualidade do transporte, se faz necessária uma análise da percepção desta qualidade pela população. A “Pesquisa de Imagem dos Transportes na Região Metropolitana de São Paulo” (ANTP, 2008), mostrou uma queda acentuada dos usuários de transporte que avaliam os ônibus municipais da capital como “excelente” ou “bom”. Nos anos da gestão Marta a média percentual dos que avaliavam como “excelente” ou “bom” o serviço dos ônibus municipais era de 56,5%, sendo que o último ano de mandato da ex-prefeita, logo após o término da reestruturação do sistema de transporte, tal percepção chegou a 61% da população. No governo de Serra-Kassab, a média que avaliou como “excelente” ou “bom” durante os quatro anos era de 45,5%, enquanto o último ano de gestão a porcentagem que avaliou positivamente o sistema era apenas de 40%. A queda da qualidade do transporte público bem como sua percepção, entretanto, não foram suficientes, à época, para que a população escolhesse outro sucessor à prefeitura.

### **3.3.3 - O histórico político-normativo do governo Kassab II (2009-2012): a intensificação das lutas contra o aumento da passagem de ônibus, o Plano Nacional de Mobilidade Urbana e a tarifa como ponto-chave das eleições**

Em 2009, Kassab mantém Alexandre de Moraes como o secretário de transportes durante o início do seu segundo mandato. Neste ano, as mudanças em relação à condução da Política Tarifária foram poucas. Como ações relevantes tomadas neste ano, em primeiro lugar, institui-se a política de Mudança do Clima no Município de São Paulo e o incentivo ao transporte coletivo público ante ao transporte individual privado aparece mais uma vez como um instrumento para se alcançar tal objetivo. Além disso, é promulgado novo decreto sobre a regulamentação do ISS e o transporte coletivo público continua isento.

É interessante notar que 2009 foi o único primeiro ano de mandato no período analisado que não foi realizado um reajuste de tarifa, conforme prometido em campanha por Kassab. Uma das soluções tomadas para que os custos não aumentassem foi desacelerar completamente o processo de renovação da frota de ônibus para diminuir os custos do sistema (Folha Online, 2009). Segundo reportagem do Estadão, a prefeitura usou parte dos recursos que seriam para investimentos no Metrô e no Rodoanel para segurar a tarifa em R\$ 2,30 (O Estado de São Paulo, 2010).

Entretanto, no dia 22 de dezembro de 2009, foi promulgado o decreto nº 51.134 que determinava o reajuste da tarifa de R\$ 2,30 para R\$ 2,70, quando o secretário de transportes continuava a ser Alexandre de Mores. O decreto também determinava um reajuste para as viagens em integração do ônibus com o modal sobre trilhos, passando a custar R\$ 4,00. Os novos valores passariam a valer a partir do dia 4 de janeiro de 2010. Em termos percentuais, esse reajuste significou aumento de 17,39% no preço da passagem comum de ônibus frente a uma variação inflacionária medida pelo IPCA de 15,95%. Ou seja, foi mais uma variação acima da inflação, o que aumentou o *gap* entre a variação da tarifa e da inflação – tarifa com aumento acumulado de 116%, contra 107% de acumulação inflacionária, tendo como base a tarifa de R\$ 1,25.

O valor de R\$ 2,70 na tarifa de ônibus em 2010 significou uma situação excepcional no período analisado. Foi a primeira vez que a tarifa de ônibus era mais cara que a tarifa de metrô – que à época custava R\$ 2,65 -, sendo que as percepções sobre a qualidade de serviço de cada modal são muito diferentes: os relatórios “Pesquisa de Imagem dos Transportes na Região Metropolitana de São Paulo” feitos pela ANTP mostram relevante preferência pelos serviços prestados pelo metrô. Deve-se ter em mente que 2010 era um ano eleitoral para o governo do estado de São Paulo - que gere o metrô – e, neste ano, a tarifa do modal sobre trilhos estadual – metrô e trens - foi congelada. Tal fato põe ainda mais a importância do ciclo eleitoral na definição das tarifas do transporte público.

O já organizado, mas ainda incipiente, MPL-SP compôs os protestos contra o reajuste naquele ano. A violência policial foi uma das marcas dos protestos. Segundo Delmante (2010), o protesto daquele ano seguia pacífico, “apesar da agressividade nas palavras de ordem”. Segundo o relato, um dos manifestantes foi atropelado por um policial e as pessoas do protesto – cerca de 200 segundo a própria polícia militar – não puderam entrar no Terminal Parque Dom Pedro II para se esconder. Houve tumulto e enfrentamento entre a polícia e as pessoas que se manifestavam. Delmante (2010) descreve que a violência policial foi de tamanho desproporcional ao que acontecia no ato, atingindo, inclusive, pessoas que não participavam do protesto.

Apesar de um avanço na organização de parte da sociedade civil contra o aumento das tarifas, a Política Tarifária segue sem grandes alterações em 2010. Há

apenas a mudança do secretário de transportes em junho daquele ano: saia Alexandre de Moraes para Marcelo Cardinale Branco assumir a pasta.

Seguindo a estratégia adotada desde o último reajuste, nos últimos dias do ano de 2010 é promulgado mais um decreto, o de nº 52.041, determinando outro aumento da tarifa – que entraria em vigor no dia 05 de janeiro de 2011. Há uma mudança de postura do governo Kassab no que diz respeito a longas datas sem reajuste da tarifa – ao invés de congelá-la por anos, decide-se por alterá-la logo após apenas um ano. Portanto, muda-se a concepção quanto o intervalo de tempo entre os reajustes. O que não muda é a característica do reajuste ter sido acima da inflação. Com esse novo decreto, a tarifa passou de R\$ 2,70 para R\$ 3,00, ou um aumento de 11,11%, enquanto a inflação medida pelo IPCA variou naquele ano 5,91%. Em termos acumulados, este reajuste marcou o momento em que a tarifa esteve mais descolada da inflação, significando 140% de aumento tarifário *versus* 119% da inflação acumulada, tendo como base a tarifa de R\$ 1,25. Nesta data o metrô iguala seu preço ao da passagem de ônibus.

Esse novo aumento na passagem de ônibus também gerou reação de parte da sociedade civil. Conforme pode se verifica em seu site<sup>55</sup>, O MPL-SP passou a organizar atos contra o aumento da tarifa de ônibus desde novembro de 2010. O primeiro ato de 2011 aconteceria no dia 13 de janeiro. Neste dia, ocorreu uma manifestação que foi duramente reprimida pela polícia quando o grupo de cerca de 700 manifestantes buscava chegar na Câmara de Vereadores cobrar posicionamento do legislativo municipal. No dia 20 de janeiro, segundo dados do MPL-SP, se reuniram cerca de 3.200 pessoas para protestar contra o novo aumento da passagem de ônibus. A polícia disse que não iria contar os manifestantes. Sob o lema “3 REAIS É ROUBO!” o grupo de protestantes fecharam ruas da região da avenida Paulista, na região central da capital.

Reportagem da R7<sup>56</sup> registra que redes sociais como o Facebook foram utilizadas para convocar de pessoas para o ato do dia 20 de janeiro de 2011. No dia 28 de janeiro daquele ano, foi convocado um “tuitaço” contra o aumento das

---

<sup>55</sup> Informação que pode ser acessada em tal link: <http://tarifazero.org/2011/01/07/dez-cidades-tem-aumento-na-tarifa-de-onibus/#more-2360>

<sup>56</sup> Informação que pode ser acessada em tal link: <http://noticias.r7.com/sao-paulo/noticias/apos-confusao-manifestantes-fazem-novo-protesto-contr-aumento-da-passagem-de-onibus-em-sao-paulo-20110120.html>

passagens, reforçando o papel das redes sociais na organização dos manifestantes. No dia 27 de janeiro, houve o terceiro grande ato do ano em São Paulo contra o aumento da tarifa com adesão de por volta de 4 mil manifestantes, segundo a polícia militar. Os atos continuaram até março, mesmo que com menor adesão de manifestantes. O que chama a atenção é um aumento da relevância e atuação do MPL-SP – passando a organizar manifestações com adesão de milhares de pessoas. As redes sociais parecem ser determinantes nesse processo, ainda em 2011.

Após a mudança no preço da tarifa em 2011 e de sua repercussão política – com a intensificação das manifestações –, a Política Tarifária sofre poucas alterações até o final da gestão Kassab. A nova regulação de ISS, promulgada em 2011, mantém a política vigente até então e continua mantendo os serviços de transporte coletivo público isentos do pagamento do imposto.

Há mudanças relevantes para a Política Tarifária, apenas em 2012 - e no âmbito federal. No início daquele ano há a promulgação do Plano Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU). Tal plano, materializado na lei nº 12.587 de 3 de janeiro de 2012, é uma diretriz federal que regulamenta toda a mobilidade urbana no país. Seu principal objetivo é integrar os diferentes modais de transporte e melhorar a acessibilidade e a mobilidade de pessoas e cargas no Brasil. A edição dessa lei neste ano explicita o aprofundamento da preocupação política com a questão urbana em âmbito federal.

O PNMU, logo em seu segundo artigo, deixa claro que pretende contribuir para o acesso universal à cidade, bem como o “fomento e a concretização das condições que contribuam para a concretização dos princípios, objetivos e diretrizes da política de desenvolvimento urbano”<sup>57</sup> Este plano traz avanços, uma vez que são definidas juridicamente diversos conceitos relacionados ao transporte, entre eles, quanto ao modo (ser motorizado ou não), quanto ao objeto (passageiros ou cargas), quanto à característica do serviço (coletivo ou individual), quanto à natureza do serviço (público ou privado), bem como suas diversas infraestruturas. O Artigo 4º de tal lei define o transporte público coletivo da seguinte forma:

“(…) serviço público de transporte de passageiros acessível a toda a população mediante pagamento individualizado, com itinerários e preços

---

<sup>57</sup> Artigo 2º da lei nº 12.587 de 03 de janeiro de 2012.

fixados pelo poder público; (...)” (Lei nº 12.587 de 03 de janeiro de 2012, artigo 4º, inciso VI)

Como princípios da mobilidade urbana presentes no PNMU, destaca-se a acessibilidade universal; desenvolvimento sustentável em termos socioeconômicos e ambientais; equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público e no uso do espaço público; eficácia, eficiência e efetividade na prestação de serviços de transporte e na circulação urbana. Quanto as diretrizes de tal lei, o PNMU busca integrar-se as demais áreas da política urbana; priorizar os modos de transporte não-motorizados sobre os motorizados e os serviços de transporte coletivo público, sobre os individuais privados; além de preocupações explícitas com custos socioambientais. O PNMU, em seu artigo 8º, faz um destaque do que seja os princípios específicos da Política Tarifária do transporte público. A “modicidade tarifária” aparece, mais uma vez, como sendo uma diretriz a ser seguida, mas, novamente, sem ser definida.

No inciso IV do artigo 8º do PNMU ressalta-se a “(...) contribuição dos beneficiários diretos e indiretos para custeio da operação dos serviços (...)”. Esta última diretriz é interessante, visto que “beneficiário”, conforme já foi tratado, é um conceito diferente de usuário do sistema de transporte.

O artigo 9º do PNMU faz uma nova definição jurídica do que é a tarifa, quando relacionada ao transporte público. O parágrafo segundo de tal artigo afirma:

“O preço público cobrado do usuário pelo uso do transporte público coletivo denomina-se tarifa pública, sendo instituída por ato específico do poder público outorgante.”

O PNMU também definiu as formas de atuação do poder público quanto a gestão financeira do sistema de transporte público. O mesmo artigo 9º que define o que é tarifa, define também os regimes possíveis na condução da Política Tarifária, sejam eles: 1) em superávit – quando o montante arrecadado pela tarifa cobrada supera os custos do sistema – ou, 2) em déficit – quando o montante arrecadado pelas tarifas não é suficiente, sendo necessária a atuação do poder público para prover

outras formas de receita para que se cubra a diferença. Entre essas outras formas de receita a lei destaca<sup>58</sup>:

“(...) receitas extratarifárias, receitas alternativas, subsídios orçamentários, subsídios cruzados intrasetoriais e intersetoriais provenientes de outras categorias de beneficiários dos serviços de transporte, dentre outras fontes”

Além dos subsídios orçamentários, os subsídios cruzados são mais um motivo do valor básico da tarifa ser mais elevado do que poderia ser. Os subsídios cruzados acontecem quando uma classe de consumidores paga a mais do que seria o preço de custo, para que outra parcela pague menos – ou, no limite, não pague. Para o caso da tarifa de ônibus, se ilustra tal situação quando o passageiro paga a tarifa básica, gerando receitas extraordinárias para que o estudante pague apenas metade do valor, ou o idoso não pague nada. Se todos pagassem o mesmo valor, seriam mais pessoas para dividir os custos do sistema, significando uma tarifa básica comum nominal mais baixa.

Apesar do valor material e simbólico que a tarifa reduzida significa para os estudantes e idosos, é preciso reconhecer que nem sempre essa política é progressiva em termos de distribuição de renda. Os grupos beneficiados por leis que reduzem a tarifa, nem sempre são de baixa renda, sendo, na prática, uma distribuição de renda para pessoas que já possuem recursos. Se o financiamento do transporte não fosse via tarifas, mais sim da estruturação de um fundo público composto por recursos progressivos, acaba-se com o caráter regressivo advindo do subsídio cruzado.

O subsídio cruzado também acontece no caso das integrações, que acontece quando pessoas que não realizam integrações pagam a tarifa cheia, enquanto as pessoas que fazem integração têm descontos para seu deslocamento. Entretanto, neste caso, é intuitivo entender que o subsídio cruzado – para o caso das integrações - beneficia aqueles que mais tem que fazer integrações, no geral, as pessoas que moram nas periferias da cidade.

É interessante destacar que, caso o poder público opte por operar em superávit, a receita positiva de tal operação deverá ser revertida para o “(...) Sistema de

---

<sup>58</sup> Parágrafo 5º do artigo 9º da lei nº 12.597.



Mobilidade Urbana” (Parágrafo 6º do artigo 9º da lei nº 12.587). Tal reversão, vale ressaltar, pode nada ter a ver com investimentos no transporte coletivo público - dado que a “Mobilidade Urbana” é um conceito bem mais amplo, como define a própria lei em seu artigo 4º, inciso II: “condição em que se realizam os deslocamentos de pessoas e cargas no espaço urbano”. Segundo esta definição, o montante do sistema tarifário superavitário pode ser destinado, por exemplo, para equipamentos públicos que beneficiem apenas os transportes individuais privados.

O PNMU ainda define que compete ao poder público fixar a tarifa e realizar seu reajuste e revisão, sendo que a periodicidade mínima entre tais reajustes será definidos no edital de licitação. Por fim, o PNMU em seu artigo 10º define que a licitação dos serviços de transporte público coletivo deverá observar as seguintes diretrizes: metas de desempenho e qualidade, bem como definição de incentivos e penalidades relativas a tais metas; alocação de riscos e econômicos e financeiros entre os operadores e o poder concedente; estabelecimento das condições e meios para a prestação de informações (de natureza operacionais, contábeis e financeiras) e; finalmente, a:

“(…) identificação de eventuais fontes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, bem como da parcela destinada à modicidade tarifária.” (Artigo 10º, inciso V da lei 12.587 de 03 de janeiro de 2012)

Em suma, como lei federal, o PNMU avançou na política de mobilidade urbana definindo seus princípios, objetivos e diretrizes. A União, ao promulgar tal lei, contribuía ainda mais com a política de mobilidade, como determina a CF/1988. Entre os avanços, destaca-se principalmente a definição jurídica de conceitos ligados a mobilidade. Infelizmente, a “modicidade tarifária” ficou de fora das definições e o “equilíbrio econômico-financeiro” continuou sendo regulado pela lei de licitações, fato que faz o “dilema” da Política Tarifária – a “modicidade tarifária” *versus* o “equilíbrio econômico-financeiro” – continuar em voga. A definição de diretrizes da Política Tarifária, em específico, também pode ser citada como um ponto positivo, bem como a regulamentação do regime econômico e financeiro a ser levado a cabo pelo poder público e a explicitação das fontes de receita do sistema.

Em 2012, ano de eleições municipais, assim como 2004 e 2008, é mais um último ano de mandato que não houve aumento da tarifa de ônibus. Gilberto Kassab, que em 2011 tinha saído e do DEM e participado da fundação do Partido Social Democrático (PSD), não poderia concorrer ao pleito, visto que já havia se reeleito em 2008. Dessa forma, seu partido apoia chapa encabeçada pelo ex-prefeito José Serra do PSDB, sendo que o candidato a vice-prefeito na chapa, Alexandre Alves Schneider, era do partido recém-fundado por Kassab. O DEM, antigo partido do prefeito de então, também compôs a chapa, juntamente com o Partido Verde (PV) e o Partido da República (PR). Essa forte coligação, começa a disputa do pleito liderando as pesquisas de intenção de voto para a prefeitura, porém, ao longo da disputa, as intenções de voto no José Serra vão caindo.

Fernando Haddad, ex-ministro dos governos Lula e Dilma, nunca havia disputado um pleito e desbancou importantes nomes dentro do quadro petista, que eram dados como possíveis candidatos à prefeitura, como o ex-ministro Aloizio Mercadante e a ex-prefeita Marta Suplicy. A partir de um apelo do ex-presidente Luiz Inácio “Lula” da Silva, há uma decisão por consenso e não se realizam prévias no PT. Lançava-se, então, um nome novo para encabeçar a chapa que, apesar de tentar dar ares de renovação e modernidade ao lançar o nome de Fernando Haddad, também era composta pelo Partido Progressista (PP) do ex-prefeito Paulo Maluf, e pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB) à época da também ex-prefeita Luiza Erundina, além do Partido Comunista do Brasil (PC do B). Haddad começa com baixa intenções de voto no começo da disputada do pleito, porém apresenta uma trajetória ascendente durante toda a disputa do primeiro turno.

Celso Russomano, por sua vez, era o candidato do pequeno Partido Republicano Brasileiro (PRB). Conhecido por seu trabalho na televisão como o “defensor do consumidor”, o popular candidato do PRB apareceu durante toda a disputa do primeiro turno como sendo o grande concorrente de José Serra no segundo turno, segundo as pesquisas de intenção de voto. Apenas na última pesquisa do IBOPE, no dia 06 de outubro de 2012, José Serra, Celso Russomano e Fernando Haddad (PT) empatavam todos com 26% das intenções de voto (G1, 2012).

A tarifa de ônibus foi apontada por analistas como um dos pontos-chave de derrocada de Russomano em relação a Haddad nas eleições de 2012<sup>59</sup>. A proposta do candidato do PRB era cobrar uma tarifa proporcional ao quanto o usuário se deslocava no ônibus – justamente a proposta abandonada pela Gestão Marta, ainda em 2003 –, o que prejudicaria os moradores das regiões mais periféricas da Cidade. Haddad explicou suas críticas a Russomano:

“Se ele tem dinheiro para dar desconto, por que vai dar desconto para quem mora perto do trabalho se você sabe que é o pobre que mora longe, sendo que a Prefeitura nem esse dinheiro tem para dar esse desconto? (...) Eu estou fazendo uma crítica política a uma proposta que já foi pensada e não deu certo, foi abandonada na cidade de São Paulo em favor do Bilhete Único.”  
(Santiago, G1, 2012)

Após a contagem de votos no primeiro turno, o PT de Haddad fez valer seu peso, obtendo 28,98% dos votos válidos, ultrapassa o PRB de Celso Russomano - que alcançou 21,60% dos votos válidos - e vai para disputa do segundo turno contra José Serra, que ficou em primeiro lugar no primeiro turno, atingindo 30,75% dos votos. No segundo turno, apesar das manifestações de apoio de candidatos derrotados no primeiro turno – como Paulinho da Força [Sindical] e Soninha Francine – a José Serra, Fernando Haddad confirma o favoritismo que as pesquisas de intenção de voto lhe davam e ganha o pleito municipal.

Gilberto Kassab deixava a prefeitura tendo realizado três reajustes tarifários acima da inflação, *vis-a-vis* uma imagem dos ônibus municipais da capital considerada como “excelente” ou “boa” apenas por 35% da população - queda de 13% desde quando assumiu em 2006 (ANTP, 2012).

### **3.3.4 - O histórico político-normativo do governo Haddad (2013-2016): junho de 2013 e suas consequências para a Política Tarifária**

Fernando Haddad assume a prefeitura em 2013 com alguns desafios pela frente. A avaliação acerca dos serviços de transportes era preocupante. A questão urbana, por sua vez, estava cada vez caminhando para dentro da agenda política dos gestores de diversos âmbitos – federal, estadual e municipal. No que tange ao setor

---

<sup>59</sup> Tal informação pode ser acessada aqui: <https://oglobo.globo.com/brasil/mudanca-na-tarifa-de-onibus-derrubou-russomano-6342099>

de transporte, Fernando Haddad nomeia o ex-secretário da gestão de Marta Suplicy, Jilmar Tatto, para a pasta.

Quais eram as principais questões que estavam em pauta? Em primeiro lugar, a tarifa de ônibus não era reajustada desde 2011, quando, na cidade de São Paulo, já foram registrados protestos mais intensos contra o aumento. Do ponto de vista macroeconômico, a economia não registrava grande crescimento desde 2010, fato que comprometia a capacidade do poder público de repassar os custos do sistema para o consumidor na forma de tarifa – dado que o crescimento da renda dos usuários do sistema de transporte estava desacelerando. Nos primeiros meses de 2013 - em função da maneira pela qual a política macroeconômica foi gerida, mas também por motivos relacionados a sazonalidade<sup>60</sup> -, a inflação medida pelo IPCA estava em plena escalada, com aumento de 0,8% apenas nos primeiros dias de 2013 e reais possibilidades de ultrapassar o teto inflacionário de 6,5%<sup>61</sup> ao ano no acumulado de doze meses para o IPCA. A preocupação do governo federal era esse aumento inflacionário ser próximo ou superior a 1% ainda no mês de janeiro.

A solução adotada pelo governo federal foi represar parte dos preços administrados que estavam ao seu alcance, mas também contar com o apoio de outros entes federativos para que estes represassem seus respectivos preços administrados também – visto que os preços administrados que são de responsabilidade dos estados e municípios também impactam no índice inflacionário medido pelo IPCA.

Em função da escala inflacionária do início de 2013, foi noticiado<sup>62</sup> logo nos primeiros dias dos governos municipais recém-eleitos, que a presidenta à época, Dilma Rousseff, procurou as gestões das duas maiores cidades do país – São Paulo e Rio de Janeiro - para que suas gestões municipais não reajustassem suas respectivas tarifas de ônibus, visto que isso comprometeria o resultado do IPCA. A investida do governo federal para que não se aumentassem as tarifas de ônibus nessas cidades foi exitosa. O município do Rio de Janeiro era governado por Eduardo Paes, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), mesmo partido do

---

<sup>60</sup> Historicamente a inflação medida pelo IPCA é maior nos primeiros e últimos meses do ano, enquanto no meio do ano ela é menor.

<sup>61</sup> Teto que o regime de metas de inflação impunha na época.

<sup>62</sup> Ver mais em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2013/01/1214940-dilma-pede-e-sp-e-rio-congelam-a-tarifa-de-onibus-para-conter-inflacao.shtml>

então vice-presidente, Michel Temer. Mesmo com o prefeito peemedebista já tendo determinado o valor da nova tarifa, ele segurou o reajuste.

Na cidade de São Paulo, o pedido de congelamento de preços administrados até seria, em tese, politicamente mais viável, visto que Haddad era do mesmo partido que estava à frente do governo federal. O petista acaba não realizando o reajuste em janeiro, contribuindo com os interesses do governo federal. No final de janeiro, o aumento inflacionário tinha sido de 0,86%, menor que o 1% projetado anteriormente pelo próprio governo federal, caso as tarifas de ônibus em São Paulo e no Rio de Janeiro tivessem sido aumentadas naquele mês.

O período entre um reajuste e outro – segundo maior do período analisado -, juntamente com uma pressão política que transcendia os limites do governo municipal, aumentavam as dificuldades do ponto de vista da gestão da Política Tarifária. Além desses dois pontos, destaca-se também a expiração do contrato da licitação de ônibus assinada em 2003, no governo Marta Suplicy.

Ainda, Haddad tinha planos de pôr em prática uma de suas promessas de campanha. O ex-prefeito buscava diversificar e aprofundar a política do Bilhete Único, implantando o Bilhete Único Mensal. Com essa modalidade de Bilhete Único o usuário pagaria um único valor – na época, de R\$ 140,00 para utilizar apenas o serviço de ônibus, ou de R\$ 230,00 para aqueles que também realizam integração com os modais sobre trilhos – com direito a usá-lo quantas vezes quiserem durante todos os dias do mês. Reportagem da Folha (Spinelli e Soares, Folha de São Paulo, 2013) afirmava que o custo esperado para implementação desta política seria em torno de R\$ 400 milhões por ano.

A nova licitação de ônibus, por sua vez, tanto para os permissionários como para os concessionários, foi apresentada pelo novo secretário de transportes Jilmar Tatto e começou a ser discutida em audiência pública no dia 04 de fevereiro de 2013 (Bazani, 2013). Em relação aos permissionários, as principais mudanças da proposta de nova licitação seriam no sentido de racionalizar também as operações do sistema “local”. O número de cooperativas aumentaria de oito para onze lotes e o desenho das linhas mudariam, mas não seria mais permitido que os permissionários usassem faixas de ônibus e nem irem ao centro da cidade, para evitar sobreposição dessas linhas locais com linhas estruturais. Mesmo com a estratégia de aumentar o número

de lotes, a tendência, explica Bazani (2013), seria diminuir o número de empresas cooperadas atuando, uma vez que linhas deixariam de existir. Quanto às concessionárias, que a partir da licitação de 2003 eram aquelas empresas que operavam no sistema “estrutural”, poderiam também passar a operar no sistema “local”.

Enquanto se preparava o novo processo licitatório dos ônibus da capital paulista, e observando os aspectos sazonais da inflação, inicia-se o processo de reajuste da tarifa. Foram 14 capitais do Brasil que reajustaram a tarifa de ônibus entre os últimos dias de 2012 e o final de maio de 2013. Cuiabá e Belo Horizonte realizaram o aumento dos preços da tarifa no dia 28 e 29 de dezembro de 2012, respectivamente. João Pessoa e Vitória no dia 02 de janeiro de 2013, enquanto Recife quatro dias depois dessas duas últimas capitais. Outras partes do país que não haviam realizado o reajuste tarifário em janeiro também começavam a trabalhar para reajustar a tarifa. Fortaleza realiza o reajuste em fevereiro, Curitiba e Manaus, em março. Aracaju, Goiânia e Natal, realizam o reajuste em maio.

Em Porto Alegre, o reajuste aconteceria em abril. Entretanto, já haviam acontecido três atos contra o aumento da tarifa quando uma decisão judicial suspendeu o reajuste da tarifa na capital gaúcha. Segundo notícia do portal G1<sup>63</sup>, o protesto reuniu cerca de cinco mil manifestantes enquanto a decisão judicial era divulgada. Porto Alegre – cidade na qual foi fundada o MPL<sup>64</sup> -, assim, se tornava a primeira capital do país em que os protestos contra o aumento resultaram de fato no congelamento da tarifa, decretando a primeira vitória do movimento gaúcho.

O prefeito do Rio de Janeiro, da mesma forma que na capital paulista, editou o decreto de reajuste da tarifa em maio, porém, este passando a valer apenas em junho. Em São Paulo, no dia 24 de maio, mês em que a inflação medida pelo IPCA variou 0,37% em relação a abril, Fernando Haddad promulga o decreto nº 53.935 que autoriza o aumento da tarifa de R\$ 3,00 para R\$ 3,20, a integração com os modais sobre trilhos subia para R\$ 5,00 que passariam a valer a partir do dia 2 de junho de 2013. O reajuste foi feito na mesma data e para o mesmo valor das tarifas do metrô. Notícia do Estadão informou que, para que a tarifa não fosse de R\$ 3,30, a presidenta

---

<sup>63</sup> Informação que pode ser acessada em tal link: <http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2013/04/tarifa-de-onibus-de-porto-alegre-volta-para-valor-antigo-na-sexta-diz-eptc.html>

<sup>64</sup> Durante o Fórum Social Mundial, em Porto Alegre, em 2005.

da república, Dilma Rousseff, editou medida provisória de zerava a alíquota do PIS e do Cofins sobre a passagem de transporte urbano de todo o país (Santos et. al, 2013).

Seguindo a lógica dos últimos reajustes, houve resistência da sociedade civil ao reajuste tarifário. O MPL-SP realizou o primeiro grande ato contra o aumento das tarifas de ônibus no dia 06 de junho de 2013. Sobre os gritos de “VAMOS REPETIR PORTO ALEGRE!”, um grupo de cerca de dois mil manifestantes (segundo dados da polícia militar<sup>65</sup>) fez um ato pelas ruas do centro da capital paulista. No Rio de Janeiro, Goiânia e Natal também foram registrados protestos. Neste primeiro ato houve enfrentamento entre a polícia e manifestantes, resultando na prisão de 15 pessoas, além do lançamento de bombas de gás lacrimogênio<sup>66</sup>.

O segundo grande ato aconteceu no dia seguinte, na sexta-feira, dia 07 de junho, no qual a polícia afirmou ter sido composto por cerca de cinco mil manifestantes (Brito, 2013). No final do ato também foi registrado confrontos com a polícia. No dia 11 de junho foi o terceiro grande ato. Segundo o relato da jornalista Giuliana Vallone<sup>67</sup>, a composição dos manifestantes deste terceiro ato era bastante heterogênea, contando com pessoas de movimentos de partidos políticos, mas também pessoas que estavam “ali para protestar porque se identificavam com a causa”. Esta manifestação teve repercussão internacional, com o periódico espanhol “El País” noticiando os protestos.

A cada protesto se angariavam mais participantes, mesmo com a violência policial contra os manifestantes sendo uma variável crescente. Mesmo assim, não se pode falar que era um protesto de massas: o número de participantes não passava da dezena de milhares. A mídia tradicional, em seus editoriais e cadernos de “Opinião” criminalizavam os manifestantes. As redes sociais, nesse sentido, passam a ter ainda mais importância para angariar participantes - não apenas para organizar e chamar mais pessoas para os atos, mas também para possibilitar uma narrativa alternativa à imagem dos protestos que a grande mídia criava ao noticiá-los. Mesmo assim, é possível afirmar que há um aumento do peso e visibilidade do MPL-SP - principalmente se comparado aos protestos dos reajustes tarifários dos anos

---

<sup>65</sup> Dado divulgado no portal da Zero Hora: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/geral/noticia/2013/06/porto-alegre-inspira-outras-capitais-em-protestos-contr-aumento-das-passagens-de-onibus-4163129.html>

<sup>66</sup> Mello, 2013: <http://www.ebc.com.br/noticias/brasil/2013/06/acao-contr-aumento-das-passagens-de-onibus-termina-com-15-prisoas-em-sp>

<sup>67</sup> O relato está no documentário “Junho - O Mês que Abalou o Brasil” (2013).

anteriores. Todavia, até este terceiro protesto, dificilmente os ativistas da passagem de ônibus conseguiriam ter o êxito da luta dos companheiros gaúchos.

Até que, na quinta-feira, dia 13 de junho, há uma mudança qualitativa no modo em que o poder público lidou com cerca de cinco mil manifestantes (G1, 2013) que se reuniram na frente do Theatro Municipal, na região central de São Paulo. Ainda na concentração, mais de 200 manifestantes foram presos por, segundo os policiais, carregarem “vinagre (usado para diminuir o ardor nos olhos causados pelo gás lacrimogêneo), coquetel molotov e objetos suspeitos nas imediações do protesto”<sup>68</sup>. O documentário “Junho - O Mês que Abalou o Brasil” (2013) mostra claramente que a violência policial foi a tônica deste protesto:

“Na quinta-feira o cenário mudou completamente. Quando a gente foi para essa cobertura, a gente já tinha lido algumas declarações da polícia militar que disse que os manifestantes não ficariam mais à vontade para protestar da forma que eles queriam.” (Vallone, 2013, no documentário “Junho - O Mês que Abalou o Brasil”, 15 minutos).

Não apenas os manifestantes, mas os trabalhadores da mídia que cobriam o ato foram atingidos por bombas de gás lacrimogênio, balas de borracha e spray de pimenta. A jornalista da Folha de São Paulo Giuliana Vallone foi atingida no olho por uma bala de borracha, mesmo estando devidamente identificada como uma profissional da imprensa. Uma reportagem do portal iG (iG, 2013) conta que um jornalista da Carta Capital foi levado pela polícia e outros dois trabalhadores da imprensa foram agredidos. O coronel da polícia militar, Reynaldo Rossi, afirmou que o trabalho da polícia militar foi adequado e que, se houve excessos, eles não refletem o comportamento da grande maioria de policiais militares que participaram da cobertura dos atos contra o aumento da tarifa.

A visão da polícia sobre seu próprio trabalho não foi a mesma dos participantes deste ato - sejam manifestantes, ou profissionais da imprensa. A força desproporcional utilizada pela polícia durante a manifestação do dia 13, com profissionais da imprensa das mais diversas empresas sendo agredidos, bem como com uma veiculação de imagens e relatos fortes nas redes sociais – muitas vezes publicadas ao vivo – fez com que ficasse insustentável o discurso que até então era o

---

<sup>68</sup> Fonte: Último Segundo - iG @ <http://ultimosegundo.ig.com.br/brasil/sp/2013-06-13/quarto-grande-protesto-contra-aumento-da-passagem-em-sao-paulo.html>



dominante na mídia. Discurso tal, que dizia que os manifestantes eram “baderneiros”, “delinquentes”, “vândalos” e que a atuação da polícia militar era apenas uma reação a suposta destruição de bens materiais públicos e privados por parte dos que se manifestavam. Editoriais da Folha de São Paulo<sup>69</sup> e do Estadão<sup>70</sup>, que até então demandavam mais repressão, dizendo que a Avenida Paulista deveria ser retomada dos manifestantes, mudaram de tom. O influente comentarista de política do “Jornal da Globo”<sup>71</sup>, Arnaldo Jabor, que dois dias antes havia feito um comentário ridicularizando a luta dos manifestantes contra o aumento de vinte centavos na passagem<sup>72</sup>, fez outro comentário na sexta-feira assumindo que estava equivocado na sua antiga análise<sup>73</sup> – aquela de dois dias atrás.

“Se a mídia depois do dia 13 não tivesse virado de lado e chamado o país inteiro, a vitória do MPL também não teria chegado.” (Bruno Torturra, 2013, “Junho - O Mês que Abalou o Brasil”, minuto 25).

O próximo ato aconteceu na segunda-feira, dia 17 de junho. Foi então que os protestos contra a tarifa tomaram uma proporção inimaginável. Entretanto, há uma diferença clara entre as manifestações que antecederam o dia 17 de junho e as que passaram a ocorrer a partir daí. O perfil da manifestação mudou complementemente. Tal proporção tomada pelos protestos contra a tarifa pode ser considerada comparável às grandes manifestações que o Brasil já vivenciou, como o movimento dos Caras-Pintadas, ou das Diretas Já.

Foi noticiado que 250 mil pessoas saíram às ruas para protestar no dia 17, no Brasil inteiro e em várias partes do mundo - e não apenas nas capitais que haviam acabado de aumentar o preço das tarifas. A pauta dos protestos já não era unidimensional. As reivindicações iam desde o preço da tarifa, passando pelos custos da Copa das Confederações e Copa do Mundo, até chegar a temas difusos, como ser “contra a corrupção”. Neste dia, em poucas cidades foram registrados confrontos com

---

<sup>69</sup>“Retomar a Paulista”, editorial da Folha de São Paulo, 13 de junho de 2013: [http://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2013/06/1294185-editorial-retomar-a-paulista.shtml?loggedpaywall#\\_=\\_](http://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2013/06/1294185-editorial-retomar-a-paulista.shtml?loggedpaywall#_=_)

<sup>70</sup> “Chegou a hora do basta”, editorial do Estadão, 13 de junho de 2013: <http://opiniao.estadao.com.br/noticias/geral,chegou-a-hora-do-basta-imp-,1041814>

<sup>71</sup> Programa que passa na Rede Globo de segunda à sexta-feira, nas madrugadas.

<sup>72</sup> “(...) realmente, esses revoltosos de classe média não valem nem vinte centavos.”. Jabor, 2013

<sup>73</sup> “À primeira vista, esse movimento parecia uma pequena provocação inútil, que muitos criticaram erradamente. Inclusive eu.”. Jabor, 2013

a polícia (G1, 2013). O grupo de manifestantes também não era coeso: haviam grupos das mais diferentes visões ideológicas lado-a-lado nas ruas. Estava formada as “Jornadas de Junho de 2013”, que tiveram repercussão na dinâmica política no país até o momento que esta dissertação é escrita, com as mais variadas interpretações – ainda em disputa – da extrema esquerda à extrema direita.

Os protestos continuaram nos dias seguintes, quando foram registradas diversas depredações do patrimônio público e privado e com atuação tímida das forças repressivas do Estado. Lojas foram depredadas e saqueadas. Paredes pixadas e lixeiras queimadas.

“Foi a total ausência policial. Eles falaram assim: ‘Ah é? Vocês tão achando que a polícia violenta? Então vamos ver como é sem polícia.’” (Bruno Torturra, 2013, “Junho - O Mês que Abalou o Brasil”, minuto 38).

No dia 19 de junho, as manifestações alcançam sua primeira conquista na cidade de São Paulo. Fernando Haddad, juntamente com o governador estadual Geraldo Alckmin, fazem um pronunciamento oficial dizendo que as tarifas de ônibus e metrô retornariam ao patamar anterior de R\$ 3,00. Segundo tais políticos, investimentos que estavam programados seriam revistos em função do peso que o aumento dos subsídios teria em seus respectivos orçamentos. Dessa maneira, nesse dia é assinado o decreto nº 54.016 que reduz o valor da tarifa de ônibus.

Mesmo com a redução do preço os protestos continuam, porém, agora marcados por profundas divergências entre seus participantes, com pautas cada vez mais amplas e genéricas, não especificamente pelo aumento das passagens. Mesmo assim, o MPL-SP ainda insistia e compunha os protestos tentando afirmar que, no caso deles, eles estavam nas ruas, sim, apenas por vinte centavos.

A população passava a cobrar o “Padrão FIFA” também dos serviços oferecidos pelo Estado. Se a “FIFAização” das demandas sociais, por um lado, obteve conquistas no caso da tarifa, por outro, implicou em trazer à tona pautas difusas para as ruas. Setores que apresentam profundas carências – como Saúde, Educação e Combate à Corrupção – eram levados às ruas por grupos notoriamente conservadores, que passavam a atuar lado a lado com o MPL e outros grupos com atuação historicamente associadas às gestões petistas. Alonso (2017) desenvolve a tipologia de repertório de confronto, no qual associa os grupos ligados historicamente

ao PT ao repertório Socialista “velho conhecido, reapareceu em bandeiras vermelhas, megafones, organização vertical” (Alonso, p. 1, 2017); autonomista, associado ao MPL, que vem de “de movimentos por justiça global, que repaginou signos e slogans anarquistas”. Por fim, há o grupo por ela definido como “Patriotas”, associados a pautas conservadoras e nacionalistas.

O protesto do dia 20 de junho foi emblemático neste sentido, com grupos trazendo pautas como Saúde, Educação - sem indicarem o que gostariam de melhorar nesses setores - e PEC/37<sup>74</sup>. Os três tipos de grupos descritos por Alonso (2017) foram para a Av. Paulista e no mesmo espaço, cada um gritava palavras de ordem associadas ao seu estilo, porém com conteúdos explicitamente incompatíveis. Os Patriotas entoavam “Sem Partido!”, enquanto os Socialistas e parte dos Autonomistas “Sem fascismo!”. Houve registros de alguns grupos partirem para a violência física um contra o outro.

Outras dez capitais voltaram atrás em relação ao reajuste: Aracaju, Curitiba, Goiânia, João Pessoa, Manaus, Natal, Recife, Rio de Janeiro e Vitória. Segundo o MPL, mais de 100 cidades do Brasil também revogaram o aumento de tarifas (Gregori, 2016).

Do ponto de vista da política de transportes coletivos da cidade de São Paulo, a manifestação contra o aumento da tarifa de ônibus trouxe diversas consequências. A Câmara de Vereadores instalou um Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para tentar entender a composição das tarifas de ônibus da cidade de São Paulo. A empresa Ernst Young foi contratada para fazer um trabalho de auditoria nas empresas de ônibus para entender como evoluíram seus custos e receitas. A nova licitação de ônibus, que estava em processo de elaboração, é cancelada pelo prefeito Fernando Haddad, segundo ele, até que a:

“(…) sociedade tenha segurança de que [a nova licitação] vai ser um contrato bom para a cidade (...). Nós não podemos assinar contratos de 15 anos sem participação popular. O momento que nós estamos exige a participação da sociedade. Eu vou instalar o Conselho de Transporte Público, um conselho municipal, com a participação dos usuários, com a participação do movimento social, junto com os empresários e com o governo”. (Pimentel, 2013)

---

<sup>74</sup> Projeto de Emenda Constitucional que regulava a atividade de investigação por parte do Ministério Público.

No início de julho, cria-se, por meio de decreto<sup>75</sup>, o Conselho Municipal de Trânsito e Transportes (CMTT), propiciando a participação social e o controle social nas ações voltadas para a mobilidade na cidade de São Paulo. Com uma composição tripartite - poder público, operadores dos serviços e os Usuários – as finalidades do conselho são, entre outras, garantir a gestão democrática e a participação popular nas diretrizes e execução orçamentária das ações voltadas à mobilidade urbana, acompanhar formulação e implementação do Plano Municipal de Mobilidade Urbana, fiscalizar e avaliar o serviço de transporte urbano, além de apreciar a proposta de alteração tarifária do sistema de transporte público coletivo da cidade.

No âmbito federal, é elaborada na Câmara de Deputados uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) que inclui o transporte como mais uma das dimensões dos direitos sociais. No âmbito municipal, avança-se também na implantação de uma das promessas de campanha do prefeito petista. Já em novembro de 2013, implanta-se o Bilhete Único Mensal. Em 2014, diversifica-se ainda mais essa política e implanta-se o Bilhete Único Semanal, que é equivalente ao Bilhete Único Mensal, porém, válido apenas por uma semana. Em maio de 2014, implanta-se o Bilhete Único 24h - válido por um dia -, bem como o Bilhete Único Mensal e 24h, porém sem que haja a necessidade do usuário realizar um cadastro na SPTrans.

Em 2014, a inflação ainda em processo de aceleração, *vis-a-vis* a uma desaceleração mais acentuada da economia, colocava ainda mais desafios para a gestão dos preços administrados. Não se pode perder de vista que era ano de eleições estaduais e federais. Apenas cinco capitais decidiram pelo reajuste neste ano: Boa Vista, Cuiabá, Maceió, Porto Alegre e Rio de Janeiro. Apenas estas duas últimas capitais haviam realizado reajuste em 2013 e acabaram voltando atrás. São Paulo não realiza o reajuste, o que faz alguns especialistas em transporte, como o Lucio Gregori, questionar se o reajuste de 2013 era mesmo necessário:

“Em 2013, jovens deram início a manifestações contra o reajuste tarifário de R\$ 0,20 em São Paulo, que resultaram no transporte como direito social e na revogação dos aumentos tarifários em mais de cem cidades do país. Governador e prefeito disseram à época que isso poderia significar cortes de despesas em outros serviços públicos, tudo em tom de certa ameaça. Curiosamente, em 2014, quando seus partidos disputavam a Presidência da República, não houve reajuste tarifário!” (Gregori, 2016).

---

<sup>75</sup> Decreto nº 54.058.

Em julho de 2014, é lançado o novo Plano Diretor da cidade de São Paulo<sup>76</sup>. Muito elogiado por especialistas e organismos internacionais<sup>77</sup>, o Plano Diretor coloca direito ao transporte como uma das dimensões da Função Social da Cidade, a primeira diretriz citada na lei. A Gestão Democrática também aparece como um dos princípios do plano. A priorização do transporte coletivo e modais não-motorizados também faz parte das diretrizes no novo plano diretor. Nesse sentido, inclusive, o inciso III do artigo 7º do plano coloca a expansão das redes de transporte coletivo de alta e média capacidade e modos não motorizados, além da racionalização do uso do automóvel como sendo um objetivo estratégico do plano.

Há um capítulo<sup>78</sup> no Plano Diretor de 2014 destinado exclusivamente à regulação da política e do sistema de mobilidade. Como relevantes para a análise da Política Tarifária destacam-se, nesse capítulo, os artigos 227º, 228º e 229º.

O artigo 227º explicita os objetivos do sistema de mobilidade, que, entre outros, consta em seu inciso I a melhoria das condições de mobilidade – com destaque para a modicidade tarifária – além do aumento da participação do transporte público coletivo nas divisões dos modais utilizados. O artigo 228º dispõe sobre as diretrizes do sistema de mobilidade, que vão no mesmo sentido do que foi explicitado no artigo anterior: priorização do transporte coletivo público em relação ao individual privado, promover a integração entre modais, principalmente entre os não-motorizados e os coletivos públicos, “aumentar a confiabilidade, conforto, segurança e qualidade dos veículos empregados no sistema de transporte coletivo”<sup>79</sup>; diminuir o impacto ambiental por meio do uso mais eficiente dos meios de transporte, entre outros. O artigo 229º dispõe que estes dois artigos supracitados determinariam os objetivos e diretrizes do Plano Municipal de Mobilidade Urbana, juntamente com as determinações da legislação federal que instituiu a PNMU. O Plano Municipal de Mobilidade Urbana (PMMU) ainda viria a ser elaborado pela prefeitura.

---

<sup>76</sup> Lei municipal nº 13.050 de 31 de julho de 2014.

<sup>77</sup> Tal afirmação pode ser consultada aqui: <https://www.archdaily.com.br/br/625229/plano-diretor-de-sao-paulo-e-elogiado-pela-onu-habitat>

<sup>78</sup> Capítulo V.

<sup>79</sup> Inciso X, artigo 228º da lei municipal nº 13.050 de 31 de julho de 2014.

Nos últimos dias de 2014, é promulgado um decreto<sup>80</sup> importante para a dinâmica das políticas relacionadas ao transporte público coletivo. Tal decreto delega competências para o secretário municipal de transportes para dispor sobre às atividades econômicas relacionadas ao transporte de cargas e passageiros. Mais importante do que isso, para este estudo, o tal decreto também delega a competência para o secretário da pasta de transportes estabelecer as tarifas de transporte coletivo urbano de passageiros. A partir de tal mudança, as tarifas passaram a ser definidas não mais por decretos, mas por portarias da Secretaria de Transportes.

Oito dias depois de Haddad delegar a competência de definição da tarifa para o seu secretário de transportes, Jilmar Tatto publica uma portaria determinando o aumento da tarifa. A tarifa, depois de quatro anos, voltaria a subir de maneira definitiva, passando de R\$ 3,00 para R\$ 3,50. Apesar de tal aumento na tarifa básica, não há aumento para o Bilhete Único Mensal, Semanal e 24h. A nova tarifa entrou em vigor no dia 6 de janeiro de 2015. A integração de ônibus com os modais sobre trilhos também subiu para R\$ 5,45.

O reajuste percentual do reajuste do início de 2015 foi de 16,67% frente a uma variação acumulada da inflação medida pelo IPCA de 27,03%, desde o reajuste de 2011, o primeiro que determinou que a tarifa fosse R\$ 3,00. Se comparar com o último reajuste de fato, quando a tarifa foi reajustada para baixo, em 2013, a inflação acumulada medida pelo IPCA foi de 16,27%. Desde 1999, o IPCA havia acumulado variação de 178%. A tarifa de ônibus, que no reajuste de 2011 estava com uma variação acumulada bem acima da inflação, dado o congelamento em 2013, já não estava mais assim. O aumento de R\$ 0,50 no preço nominal da tarifa, realizado no início de 2015, significou o realinhamento do preço do ônibus com o índice inflacionário, visto que a passagem passa a uma variação acumulada de 180%.

Deve-se ter em mente que o reajuste realizado logo no início de 2015 foi influenciado por uma janela de oportunidade que veio do âmbito federal. A ex-presidenta Dilma Rousseff havia acabado de disputar uma intensa campanha presidencial, tendo sido eleita por uma diferença de pouco mais de 3% dos votos válidos em relação ao seu concorrente no segundo turno, o peessedebista, Aécio

---

<sup>80</sup> Decreto nº 55.816 de 23 de dezembro de 2014.

Neves<sup>81</sup>. Durante a disputa presidencial, no que concerne ao campo econômico, uma das grandes estratégias da petista foi atacar com intensidade os candidatos que expunham com clareza suas intenções de tomar medidas de sentido liberalizantes na economia, notadamente, a candidata Marina Silva (à época no Partido Socialista Brasileiro, PSB) e o próprio Aécio Neves. O peessedebista, por outro lado, acusava a petista de represar intencionalmente itens que tinham preços administrados pela União para maquiagem o índice inflacionário. A proposta do tucano para a economia era, assim que eleito, fazer um ajuste macroeconômico – que, entre outras medidas, contaria com o aumento destes preços que ele dizia estarem represados.

Dilma Rousseff ganha as eleições e, contrariando o que dizia em sua campanha, anuncia o ex-diretor superintendente do banco de investimentos do banco Bradesco, Joaquim Levy, como Ministro da Fazenda. O novo ministro, notadamente uma pessoa com visão ortodoxa sobre a economia, tratou de colocar em andamento o projeto que foi perdedor nas urnas, dando um choque inflacionário no país, advindo, entre outros fatores, da “liberação” brusca dos preços administrados pelo governo federal. Estava colocada a oportunidade para os governos municipais do país todo de aumentarem o preço das passagens de ônibus, visto que o governo se havia abandonado o objetivo de a inflação ficar abaixo do teto de 6,5% ao ano, em 2015.

Dessa maneira, um levantamento da Agência Brasil demonstra que nove capitais aumentaram o preço do ônibus entre dezembro de 2014 e janeiro de 2015 (Portal EBC, 2015). Oito outras capitais haviam reajustado durante 2014. O metrô em São Paulo também realizou o aumento da sua passagem, passando-a para o mesmo valor da passagem de ônibus – de R\$ 3,00 para R\$ 3,50 – no mesmo dia que houve o aumento das tarifas de ônibus. Em cinco capitais o reajuste da passagem de ônibus estava indefinido e em outras cinco não houve nem em 2014 nem haveria em 2015 (G1, 2015).

Um ano e meio após os grandes protestos nacionais, cujo estopim foi justamente o reajuste tarifário, era baixa a possibilidade - dada a memória ainda viva daquele movimento – de não haver uma reação popular contra o reajuste de 2015. Diversos grupos, sob a liderança do MPL, convocaram atos no Brasil todo contra o

---

<sup>81</sup> Os resultados do segundo turno das eleições presidenciais de 2014 pode ser visto aqui: <https://placar.eleicoes.uol.com.br/2014/2turno/>.

aumento de tarifa. Em São Paulo, a primeira manifestação seria no dia 09 de janeiro, em frente ao Theatro Municipal, que foi palco de diversas manifestações em 2013. Apesar de o MPL já contar com ampla exposição na mídia e ser conhecido por grande parte da população por sua atuação em 2013, o primeiro ato marcado de 2015 não conseguiu reunir mais do que sete mil pessoas<sup>82</sup>, segundo o portal da BBC (Senra, 2015). Por outro lado, a mesma reportagem noticiou que uma constante do que havia sido os primeiros atos do MPL em 2013, continuou igual: o confronto com a polícia no fim das manifestações.

Apesar do primeiro ato ter sido numa região central da capital paulista e convocado pela internet, o MPL informou parte da imprensa que o trabalho seria mais diversificado, não mais focando apenas nos protestos, mas também reforçando o trabalho “off-line”, organizando aulas públicas e levando protestos à periferia da cidade: “Vimos vários atos acontecendo no centro em 2013. Agora entendemos que isso deve ir além. A luta tem que estar na periferia, de baixo para cima” (Andreza Delgado, porta-voz do MPL à reportagem da BBC, Senra, 2015).

Uma semana depois ocorreu o segundo ato, também na região central da cidade, porém, claramente com menor força do que a primeira manifestação. Segundo reportagem da Veja (Gonçalves, 2015), foram 3 mil manifestantes que participaram daquele ato. A mesma reportagem informou que acompanhando os protestantes havia mil e duzentos policiais, sendo, portanto, quase um terço dos manifestantes presentes. Houve confronto entre aqueles que protestavam contra o aumento do preço da tarifa e policiais no final do ato. O próximo ato foi convocado para o metrô Tatuapé, demonstrando que, de fato, a estratégia do MPL-SP havia mudado: os atos não aconteceriam apenas em regiões centrais da cidade. Outras manifestações aconteceram até o final de janeiro sem nem chegarem perto de conseguir reunir uma quantidade de pessoas comparável aos que foram aos atos de 2013. Outra diferença destes atos foi o movimento não ter conseguido resultados na diminuição da tarifa básica.

---

<sup>82</sup> Informação da polícia militar à reportagem d'O Globo: <https://oglobo.globo.com/brasil/manifestacao-contra-aumento-de-tarifas-em-sp-tem-confronto-quebra-quebra-50-detidos-15012248>



No dia 13 de janeiro de 2015, entretanto, foi publicada mais uma portaria<sup>83</sup> da secretaria de transportes que, desta vez, regulamentava a isenção de pagamento aos estudantes no serviço de transporte público urbano na cidade de São Paulo. Essa era uma das demandas mais imediatas das manifestações de junho de 2013. Com essa portaria seria concedidas passagens gratuitas aos alunos que estivessem cursando 1) o ensino fundamental, médio ou técnico, tecnólogo ou profissionalizante nas redes públicas de municipal, estadual e ou federal; 2) o ensino superior das redes públicas estadual e ou federal, desde que possuam renda familiar per capita inferior a 1,5 salário mínimo nacional; 3) o ensino superior, cursos técnicos, tecnológicos ou profissionalizantes da rede privada desde que possuam renda familiar per capita inferior a 1,5 salário mínimo nacional ou desde que fossem Bolsistas do programa PROUNI – Programa Universidade para Todos; Financiados pelo FIES - Programa de Financiamento Estudantil; Integrantes do Programa Bolsa Universidade (Programa Escola da Família); ou abrangidos por programas governamentais de cotas sociais. As gratuidades não seriam distribuídas para qualquer fim, mas sim, seriam proporcionais ao número de dias letivos de presença exigidas na instituição de ensino. Tal ponto é controverso, uma vez que o estudante não deixa essa sua condição durante, por exemplo, suas férias. Outro problema desta política é que o cartão que dá este benefício não é gratuito.

Também em 2015, retoma-se a discussão sobre a licitação de ônibus, que foi cancelada em 2013. Em julho de 2015 é promulgado um decreto<sup>84</sup> que autoriza o Poder Público a delegar a execução dos serviços de transporte público coletivo. O intuito era estabelecer as condições legais para o novo processo licitatório. A proposta de nova licitação, avaliada inicialmente em R\$ 120 bilhões, aumentava para 27 o número de lotes a serem explorados.

Entretanto, com o aumento dos canais de controle e diálogo com a população que vinha em uma trajetória crescente desde 2013, aspectos pontuais da complexa e extensa licitação passaram a ser questionados por diversos grupos da sociedade civil, como Greenpeace, a Rede Nossa São Paulo e o grupo de estudos em mobilidade urbana APÉ. Cartas com questionamentos e críticas sobre a nova licitação foram

---

<sup>83</sup> PORTARIA SECRETARIA MUNICIPAL DE MOBILIDADE E TRANSPORTES - SMT Nº 25 DE 13 DE JANEIRO DE 2015.

<sup>84</sup> Decreto nº 56.232 de 02 de julho de 2015.

protocoladas na prefeitura. Os questionamentos eram desde a duração dos contratos – vinte anos, com possibilidade de prorrogação por mais vinte -, até questões gerenciais e possíveis impactos ambientais da nova licitação<sup>85</sup>. Apesar das diferentes naturezas dos questionamentos o processo licitatório foi levado adiante pela prefeitura.

Apesar dessa tentativa de continuar o processo sem a resposta aos questionamentos feitos, o Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCM-SP) atuou e proibiu a abertura dos envelopes que decidiriam os vencedores da licitação. Foram listadas pelo tribunal mais de 50 “infringências, impropriedade e irregularidades” que justificaram a suspensão. Entre os problemas do processo licitatório listados pelo TCM-SP, impactos na modicidade tarifária foram citados em pelo menos duas ocasiões. A primeira quando o TCM afirma que “não há previsão direta de incentivo de busca de redução de custos da operação do sistema pelas concessionárias” (Tribunal de Contas Municipal apud G1, 2015). A segunda foi quando o TCM considerou inadequados os custos operacionais da rede de referência apresentados, o que resultaria em preços superestimados (G1, 2015). O longo período de contrato – que já havia sido questionado por grupos da sociedade civil supracitado - também foi apontado pelo TCM-SP (Toledo e Italiani, Estadão, 2015). Foi noticiado que Haddad achou natural e desejável a paralisação imposta pelo TCM: “(...) é um contrato muito grande (...). Nós podemos contar com auditores experientes do TCM, que vão se debruçar sobre o edital e apontar aperfeiçoamentos possíveis.”<sup>86</sup>. O edital não voltou a discussão pública até final do governo do petista.

É apenas em 2015 que outra importante demanda das ruas advindas de 2013 é concretizada normativamente. A partir do dia 15 de setembro daquele ano, o direito ao transporte é finalmente incluído como mais uma dimensão dos direitos sociais garantidos no artigo 6º da CF/1988. Em tese, tal direito significaria um maior esforço do Estado brasileiro, em todos seus entes, para que o direito ao transporte não fique apenas na “letra da lei” e passe a ser um direito, de forma desmercantilizada como os demais direitos ali escritos. Tal pauta, que apontava num sentido de aumento do papel do Estado, é transformada em direito em uma época de já importantes modificações

---

<sup>85</sup> Para saber mais sobre o assunto ver: <https://observasp.wordpress.com/2015/10/29/licitacao-dos-onibus-por-que-ignoram-o-interesse-publico/>

<sup>86</sup> Declaração foi noticiada pelo Estadão: <http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,tcm-suspende-abertura-de-envelopes-de-nova-licitacao-de-onibus,10000001811>

no perfil político-ideológico do Estado brasileiro. Diversas pautas polêmicas, que vinham na contramão da ampliação e aprofundamento da cidadania - como a redução da maioria penal - entravam repetidamente para votação na Câmara de Deputados, liderada por Eduardo Cunha (PMDB). Apesar de transformado em direito do ponto de vista normativo, em tempos de ajuste fiscal e avanços de pautas conservadoras, pouco se avançou na concretização do direito ao transporte desmercantilizado desde então.

Para a cidade de São Paulo, uma das poucas conquistas desde que o direito ao transporte passou a compor a CF/1988 foi mais um decreto que diversificava as modalidades do Bilhete Único. Era lançado, então, o “Bilhete Único Especial do Trabalhador Desempregado” que estendia a gratuidade que alguns estudantes já tinham aos trabalhadores desempregados. Esta nova modalidade de Bilhete Único seria um direito para aqueles trabalhadores que tivessem terminado de receber a assistência financeira do Programa do Seguro-Desemprego e ainda estivessem comprovadamente desempregados. Dessa forma, passava-se a combater, em um cenário de ampliação do desemprego, um dos efeitos perversos que a alta tarifa traz à sociedade: quando a imobilidade espacial causada pelos altos custos da passagem de ônibus tinha como consequência uma imobilidade de classe social.

Nos últimos dias de 2015, é editada mais uma portaria pela Secretaria Municipal de Transportes que estabelece o último reajuste tarifário governo de Fernando Haddad. A tarifa básica aumentaria R\$ 0,30, passando a custar R\$ 3,80. A integração com o sistema de transporte sobre trilho passava a custar R\$ 5,92. Os Bilhetes Únicos em suas mais diversas categorias não sofreram alteração de preço. A alteração passaria a valer a partir do dia 09 de janeiro de 2016. Este é o primeiro reajuste do período analisado que passava a valer em ano de eleições municipais para a prefeitura. Os R\$ 0,30 de aumento significaram em termos percentuais 8,57% de aumento, frente a uma variação do IPCA de 10,67%. A tarifa, do ponto de vista acumulado tendo como base o valor de R\$ 1,25, voltava a ficar abaixo da variação do IPCA, mas em um patamar muito próximo. Enquanto este havia acumulado uma variação de 207%, a tarifa acumulou uma variação de 204% entre 1999 e este último reajuste. O metrô também fez reajuste de sua tarifa básica para o mesmo valor da passagem de ônibus, na mesma data.

Apesar da tímida adesão da população aos atos contra o aumento da passagem de ônibus feitos em 2015 – principalmente se comparado à 2013 -, o MPL-SP, mais uma vez, convoca atos para o começo de 2016. A grande diferença de contexto entre 2015 e 2016 é que os estudantes secundaristas de escolas públicas estaduais - que ocuparam diversas escolas estaduais no final de 2015, sendo, inclusive, vitoriosos, conseguindo revogar a reorganização proposta pelo governador Geraldo Alckmin no dia 04 de dezembro de 2015<sup>87</sup> -, ainda estavam mobilizados e compuseram, juntamente com o MPL-SP, os protestos contra o aumento de tarifa. Vale ressaltar que os estudantes, principalmente os de escolas públicas, são um dos grupos que mais sofrem com o aumento das tarifas de ônibus.

O primeiro ato contra o aumento do preço das passagens de ônibus aconteceu no dia 08 de janeiro, com concentração na frente do Theatro Municipal, região central da cidade de São Paulo. Há uma enorme diferença de percepção de quantas pessoas compuseram o ato. Reportagem do G1 (Araújo e Gonçalves, 2016) noticiou que enquanto a polícia militar afirmou que três mil pessoas participaram do ato, o MPL-SP disse que trinta mil pessoas participaram. Quando o ato adentrou a avenida 23 de maio - local de grande circulação de carros -, a polícia reprimiu violentamente. Apesar do ato ter tido um começo pacífico, houve confronto entre manifestantes e a polícia no seu final. Depredações do patrimônio público e privado também foram registradas.

Figura 4 - Manifestação contra o aumento da tarifa de ônibus do dia 08 de janeiro de 2016. Manifestantes entrando na avenida 23 de Maio, momentos antes da repressão policial.

---

<sup>87</sup> Tal informação pode ser acessada neste link: <http://g1.globo.com/sao-paulo/escolas-ocupadas/noticia/2015/12/vamos-dialogar-escola-por-escola-diz-alckmin.html>



Fonte: Elaboração própria.

Quatro dias depois, no dia 12, novo ato foi convocado, dessa vez com concentração na Praça do Ciclista, na avenida Paulista. Desde o início da concentração havia um forte aparato policial, revistando malas e identificando os manifestantes que cobriam o rosto, por meio de bloqueios nas três possíveis entradas da concentração. Nesta ocasião, houve um desentendimento entre os manifestantes e os policiais que acompanhavam o ato. O motivo do desentendimento era o trajeto que o ato tomaria. Os manifestantes queriam seguir sentido Largo da Batata, enquanto os policiais insistiam para que eles descessem a avenida da Consolação com sentido ao centro da cidade. Os manifestantes – dois mil segundo a polícia, e oito

mil segundo MPL-SP - não aceitaram seguir para o centro pela rua da Consolação. Os policiais, conforme conta reportagem do El País (Rossi, 2016), passaram a cercar os manifestantes: ninguém entrava ou saía da concentração. Sem a marcha ter nem chegado a sair, a polícia começou a bombardear os manifestantes com bombas de gás lacrimogênio na única direção que eles poderiam se dispersar: na parte da rua que estava aberta para descerem a avenida da Consolação. Ao correr na direção contrária as bombas, os manifestantes encontraram mais policiais que também os bombardearam<sup>88</sup>. Em resumo, as forças coercitivas do Estado, portanto, cercaram e isolaram os manifestantes dentro de um cordão e os massacraram com bombas. Ao fazerem isso, se utilizaram de uma tática condenada por organizações de Direitos Humanos – e pelo próprio manual da polícia militar -, conhecida como “panela de Hamburgo” (Tardelli, 2016). Ao novamente serem “dispersados” de volta para a Rua da Consolação, os manifestantes desceram em direção à praça da República, mas houve confronto e depredação ao longo do trajeto.

No dia 14 de janeiro houve novo ato, novamente com confronto entre manifestantes e policiais, bem como divergência no número de participantes (53 mil segundo o MPL-SP, e 7 mil segundo a polícia). Os policiais passaram a gravar a ação dos manifestantes depois das diversas denúncias que sofreram, em função da repercussão negativa de suas ações no protesto anterior. Neste ano, ao todo, foram oito protestos, com o último no dia 28 de janeiro, com um número bastante reduzido de participantes e sendo o único sem confronto com a polícia. Diferentemente do que aconteceu em 2013 - quando a intensificação da ação policial contra os manifestantes resultava em aumento da adesão pelo movimento pela redução da tarifa de ônibus -, em 2016 a repressão policial conseguiu, de fato, diminuir a força do movimento.

Em suma, o governo municipal da cidade de São Paulo se sentiu confortável em testar o “humor” local ao reajustar a tarifa de ônibus em pleno ano eleitoral, mesmo com o movimento, *a priori*, tendo mais força que no ano anterior em função do apoio que o MPL-SP recebeu do movimento dos secundaristas. Tal fato é mais um que coloca em xeque o significado e narrativas das manifestações de junho de 2013: afinal, foi ou não por R\$ 0,20? Outras nove capitais, além de São Paulo, também

---

<sup>88</sup> Para ver mais sobre a ação policial neste dia: <https://www.facebook.com/marcelo.gasparian.gosling/videos/10153218126686176/?theater>

reajustaram a tarifa entre o final de 2015 e o começo de 2016<sup>89</sup>, o que comprova que diminuiu a resistência da sociedade quanto ao reajuste.

Em 2016 também é promulgado - por meio de decreto - o Plano Municipal de Mobilidade Urbana (PMMU)<sup>90</sup>, conforme determinação do PNMU e do Plano Diretor lançado no ano anterior. Este plano é um instrumento de planejamento da gestão da mobilidade urbana na cidade de São Paulo, buscando orientar ações quanto ao modo, serviços e infraestrutura dos transportes na cidade. Nos seus artigos que regulam os princípios e diretrizes, não é mencionada a modicidade tarifária, diferentemente do que acontece com outras leis de mesma natureza.

Ao final de 2016 Haddad disputa as eleições municipais, concorrendo à reeleição, tendo Gabriel Chalita do Partido Democrático Brasileiro (PDT) como seu vice. Além do PDT, o PC do B, o Partido da República (PR) e o Partido Republicano da Ordem Social (PROS) compunham sua chapa. Haddad começa mal nas pesquisas de intenção de voto, com apenas 9% das intenções de voto segundo o IBOPE (G1, 2016). O petista tinha como desafio superar sua taxa de rejeição, que segundo o IBOPE era de 52% da população. Os principais concorrentes de Haddad no pleito eram Celso Russomano (PRB) e a ex-prefeita Marta Suplicy – que havia acabado de se desfiliar do PT para filiar-se ao PMDB.

João Dória era o nome que disputava as eleições pelo PSDB. Seu nome sofria resistências dentro do próprio partido e apenas com a intervenção de seu “padrinho” político, Geraldo Alckmin, que Dória ganha as prévias. O vice de Dória era outro importante nome do PSDB paulista, Bruno Covas. Dória começa a campanha aparecendo com baixa expressão nas pesquisas de intenção de voto. Entretanto, sua capacidade de financiar a própria campanha, em conjunto com um partido forte, como PSDB, permitiram que seu nome progressivamente fosse subindo nas pesquisas de intenção de votos ao longo da campanha. Dória era um nome novo, em um contexto de completa desconfiança popular em relação ao sistema político. Se dizendo um gestor e não um político, rapidamente João Dória foi ganhando atenção da população. Apesar da chapa “pura” - com prefeito e vice do mesmo partido -, a coligação “Acelera

---

<sup>89</sup> Rio Branco, Aracaju, Fortaleza, Campo Grande, Boa Vista, Belo Horizonte, Florianópolis, Rio de Janeiro, Salvador, segundo reportagem do G1 (G1, 2016, <http://g1.globo.com/economia/noticia/2016/01/passagem-de-onibus-sobe-em-ao-menos-18-cidades-neste-inicio-de-ano.html>).

<sup>90</sup> Decreto de nº 56.834 de 24 de fevereiro de 2016.

SP” do peessedebista tinha 14 partidos, o que garantia bastante tempo para sua campanha nas televisões. Além da utilização deste meio de comunicação “tradicional”, Dória usou as redes sociais com uma qualidade que poucos de seus concorrentes utilizaram, o que ajudou na promoção de sua imagem.

Com um projeto liberalizante, privatizador e prometendo cortar gastos e melhorar a eficiência da gestão, João Dória ganha as eleições ainda no primeiro turno, materializando a mudança no padrão político-ideológico no Estado, que vinha se acentuando desde junho de 2013. Além disso, a derrota de Haddad na maior e mais importante cidade da América Latina impôs a segunda grande derrota ao PT, desde o Impeachment de Dilma Rousseff, também em 2016.

Haddad deixa a prefeitura tendo como marca de sua gestão a mobilidade urbana. Em relação a este ponto, Haddad ficou reconhecido pelos seus feitos quanto aos corredores de ônibus e ciclovias, o que diminuía o espaço historicamente destinado ao transporte individual privado, para outros tipos de modais. Haddad também decidiu rebaixar a velocidade máxima dos veículos nas marginais – Tietê e Pinheiros -, fato que desagradou muito os motoristas do transporte individual privado, mesmo tendo diminuído o número de mortes pela metade (Rodrigues e Bergamim Jr., 2016), além de aumentar a velocidade média dos veículos. A abertura da avenida Paulista para os pedestres aos domingos, proibindo o tráfego de veículos, completa o grande “ataque” de Haddad aos carros e motocicletas, em uma cidade como São Paulo, sem histórico de políticas públicas que incentivassem outros modos de deslocamento.

A gestão Haddad ficou marcada também pelo elevado número de produções normativas relacionados à mobilidade e transporte, se comparado às demais gestões. Na gestão Haddad, foram identificados 23 atos normativos entre portarias, decretos e leis, contra 11 dos oito anos dos governos Serra-Kassab (2005-2012) e 7 do governo Marta Suplicy (2001-2004). Sem dúvida, as jornadas de junho de 2013, cujo estopim foi a tarifa – mas também os transportes, a mobilidade e a questão urbana como um todo -, teve a ver com a intensificação do trabalho neste âmbito. Destaca-se no período da gestão de Fernando Haddad a elaboração do PMMU, a recriação e ampliação da CMTT e a diversificação do Bilhete Único.



Apesar das restrições impostas ao transporte individual privado, bem como as novas políticas elaboradas e aprofundadas, infelizmente, nenhuma das normas feitas no período enfrentou o dilema “modicidade tarifária” *versus* “equilíbrio econômico financeiro”. Além disso, apesar do realinhamento da tarifa com o índice inflacionário, não se enfrentou estruturalmente a demanda por um transporte desmercantilizado de forma ampla – mesmo com este ter passado a integrar os direitos sociais no artigo 6º da CF/1988, em 2015. Ou seja, não se avançou na formulação e muito menos na implementação de propostas de financiamento do transporte público alternativas ao modelo que está posto.

### **3.4 – Considerações sobre o histórico político-normativo entre 2001 e 2016**

Em função do exposto ao longo do capítulo, pode-se afirmar que cada gestão dá pesos diferentes à política de transportes, típicas das limitações de opções que a trajetória impõe ao novo gestor. Em poucas palavras, Marta Suplicy fez um esforço de reestruturação dos transportes. José Serra esteve pouco tempo à frente da prefeitura para ser possível dar a sua cara para a política de transportes, mas foi importante para consolidar o Bilhete Único como marca e como canal de diálogo com o governo estadual. No que tange especificamente à Política Tarifária estas duas gestões fizeram, na média, reajustes que acompanharam a inflação em uma época de pouco agito social em relação ao preço das passagens.

Kassab, quanto a política de transportes, mantém a reorganização feita por Marta, apesar de que, há uma queda tanto de eficiência operacional, quanto da percepção de qualidade que o sistema passa à população. Por outro lado, Kassab consegue fazer mudanças importantes quanto condução da Política Tarifária. Em primeiro lugar, faz um reajuste desproporcional à variação inflacionária com o intuito da prefeitura diminuir a sua já pequena participação no custeio do sistema de transportes. Este ato tem consequências, entre elas a germinação de um movimento de resistência ao aumento tarifário, apesar deste ser ainda bastante incipiente em sua gestão. Porém, tal ator passará a ser importante para a gestão da Política Tarifária nos anos subsequentes. Há também uma mudança na concepção temporária dos reajustes. Kassab reajusta a tarifa no ano seguinte à Serra e depois passa três anos sem mudar o preço das passagens. Após ganhar a eleição, volta a reajustar em anos

seguidos (2010 e 2011), sempre com reajustes acima da inflação. Porém, dessas vezes com uma presença mais aguda e crescente dos movimentos de resistência a tarifa.

Haddad tem uma atuação intensa tanto na política de transportes, destacada na sessão anterior, quanto na Política Tarifária. O que se deve ter em vista em sua Política Tarifária é que, tendo como base a tarifa de R\$ 1,25, Haddad recebe a tarifa vigente com uma variação acumulada muito superior à inflação acumulada e entrega a tarifa básica quase no mesmo patamar inflacionário. Isso implicou fazer todos os reajustes abaixo da inflação acumulada no período, de maneira oposta do que foi com seu antecessor, Kassab. Porém, não se sabe o que seria dos reajustes tarifários se as manifestações de junho de 2013 não tivessem acontecido. Sem dúvida, as Jornadas de Junho, que aconteceram nos primeiros meses de sua gestão, impuseram limites, bem como um norte a ser traçado pela política de transportes do petista. O Quadro X faz um resumo do histórico político-normativo apresentado no capítulo.

Tabela 2 – Principais eventos políticos normativos da Política Tarifária entre 1985 e 2016. Eventos selecionados.

<b>Gestão</b>	<b>Ano</b>	<b>Evento</b>
Período pré-análise	1985	- Promulgação da lei que institui o Vale Transporte
	1988	- Promulgação da CF/1988, com destaques para os Art. 6º, 30º, 175º, 208º, 227º e 230º
	1990	- Promulgação da LOM/1990, com destaque para os Art. 7º, 175º, 178º
	1995	- Promulgação da lei que Regula Concessionários e Permissionários
	1999	- Último reajuste antes do início do período analisado - <b>Valor de R\$ 1,25</b>
Marta Suplicy (PT)	2001	- Promulgação da lei que regula os serviços de transporte no município de São Paulo - Promulgação do Estatuto das Cidades <b>- Alteração de tarifa para R\$1,40</b>
	2002	- Promulgação do Plano Diretor de 2002
	2003	- Início da Licitação de 2003 <b>- Alteração de tarifa para R\$ 1,70</b>
	2004	- Implementação do Bilhete Único
	2005	<b>- Alteração de tarifa - R\$ 2,00</b>

José Serra (PSDB)/Gilberto Kassab (PFL-DEM)	2006	- Implementação da integração do sistema sobre rodas com o sistema sobre trilhos e da marca Bilhete Único - <b>Alteração de tarifa para R\$ 2,30</b> - Início das atividades do MPL
	2008	- Aumento no número de horas para integração
Gilberto Kassab (DEM-PSD)	2010	- <b>Alteração de tarifa para R\$ 2,70</b>
	2011	- <b>Alteração de tarifa para R\$ 3,00</b>
	2012	- Promulgação da Política Nacional de Mobilidade Urbana (PMNU)
Fernando Haddad (PT)	2013	- Implementação do Bilhete Único Mensal - Início das tratativas para a nova licitação, sem implementação - <b>Alteração de tarifa - R\$ 3,00</b> - Jornadas de Junho - <b>Alteração de tarifa - R\$ 3,30</b>
	2014	- Implementação do Bilhete Único Semanal - Implementação do Bilhete Único 24h - Implementação do Bilhete Único Sem Cadastro - Promulgação do Plano Diretor de 2014 - Secretário de transportes passa a ter poder de fixar a tarifa
	2015	- Implementação do Bilhete Único do Trabalhador Desempregado - Promulgação da PEC que inclui o Transporte na CF/1988 como direito social - Promulgação do Plano Municipal de Mobilidade Urbana (PMMU) - Implementação de gratuidade para determinados grupos de estudantes - Promulgação do Estatuto das Metrôpoles - <b>Alteração de tarifa para R\$ 3,50</b>
	2016	- <b>Alteração de tarifa para R\$ 3,80</b>

Fonte: Elaboração própria.

Um ponto interessante a se notar no que foi a gestão da Política Tarifária de Haddad é que, apesar deste ter feito os três reajustes tarifários abaixo da inflação – e, portanto, aumentando a participação do tesouro municipal na composição das receitas do transporte coletivo público, anteriormente custeado quase que integralmente pelas tarifas -, durante toda sua gestão, Haddad sofreu importantes pressões contra o aumento da passagem.

Tal pressão advém de uma crescente consolidação do entendimento de que o transporte é apenas mais um dos serviços públicos oferecidos pelo Estado – como a

saúde, educação ou segurança -, sendo, assim, um direito social. A cada aumento no preço das passagens reforça-se simbolicamente o caráter mercantil que a tarifa tem, apesar de que, em termos reais, este preço pelo transporte baixou. O trabalho do MPL-SP foi fundamental neste processo. “Se o transporte é um direito, como cobrar um preço por ele?” questionava o movimento.

Tal mudança da ideia do que é o transporte coletivo público – cuja atuação do movimento social é essencial - ataca um Estado de Coisas, ou seja, a ideia de que “se paga pelo transporte, porque sempre foi assim”. Da transformação do Estado de Coisas, se nasce um problema público político que, cada vez mais, os gestores de políticas públicas do transporte e da tarifa terão que lidar. Essa mudança tem repercussões na maneira de fixar a nova tarifa, em especial, na forma de se pensar os subsídios.

Outro ponto a se destacar é que, ao longo da gestão Kassab - e de maneira bastante presente – na gestão Haddad, questões políticas relacionadas a outros entes federativos passam a impactar de maior ou menor maneira na gestão da Política Tarifária do município. Podemos citar a influência do ciclo eleitoral do governo do estado na Política Tarifária municipal de Kassab, porém o grande exemplo é o pedido de Dilma à Haddad e Cabral para que as maiores cidades do país não reajustarem a tarifa de ônibus no começo de 2013. A confluência deste pedido com eventos como a exposição internacional que o Brasil estava sujeito; a má condução na relação com o MPL, com a polícia, na gestão macroeconômica, e da política urbana de maneira geral, desaguaram em uma das maiores revoltas urbanas do século no Brasil as Jornadas de Junho de 2013.

As grandes manifestações de junho de 2013 - e suas consequências para a política em suas mais diversas dimensões (institucional e não-institucional; nos poderes executivo, legislativo e judiciário; no âmbito federal, estadual ou municipal; as mudanças no padrão político-ideológico do Estado, etc.) - determinaram como trilharia a política de transportes, bem como a Política Tarifária municipal a partir dali. Conforme foi dito, Haddad e sua gestão deram bastante atenção para a questão da mobilidade – que está em grande parte nos domínios da política municipal -, mas pouco conseguiu dar seguimento a principal demanda de junho de 2013: um

financiamento alternativo à tarifa para o transporte coletivo público urbano que, no limite, zerasse o valor pago pela tarifa.

Os motivos desta não solução da questão do financiamento do transporte se dão, entre outros motivos, pelo fato de que discutir a tarifa é, no limite, discutir o conflito distributivo. A primeira pergunta a ser respondida seria: quanto e de quem o Estado brasileiro está disposto a arrecadar? E a segunda: quanto e para quem o Estado Brasileiro está disposto a gastar para efetivar uma política de transporte verdadeiramente desmercantilizada? Este dilema envolve lidar com as questões estruturais da sociedade brasileira, em especial, a desigualdade - suas causas e consequências - bem como políticas que podem atacá-la ou retroalimentá-la, como a política fiscal, monetária e tributária -, que não se resolvem por meios de decretos ou portarias da secretaria de transportes.

## **CAPÍTULO 4 – Os Múltiplos Fluxos, janelas de oportunidade, empreendedores políticos e mudança de agenda: as entrevistas com os ex-secretários de transporte**

### **4.1 – Introdução**

Neste capítulo serão demonstrados dados coletados nas entrevistas com os ex-secretários da cidade de São Paulo que realizaram mudança de tarifa na passagem de ônibus entre 2001 e 2016. Como base, será utilizada a teoria de Múltiplos Fluxos de Kingdon (2003). O objetivo é explicitar questões que a pesquisa documental não conseguiu captar. As entrevistas que os entrevistados permitiram publicar estão presentes nos apêndices I e II. Já o roteiro da entrevista semiestruturada está no apêndice III.

### **4.2 – Resultados da coleta de dados**

#### **4.2.1 – Fluxo dos Problemas**

No que tange o fluxo do Problemas, as perguntas foram pensadas para avaliar a forma em que o problema de financiamento do transporte é enquadrado. Se o transporte é um direito social como a saúde e a educação, por que pagar por ele? Dessa forma, perguntou-se para os ex-secretários se eles acreditam que o transporte tem uma natureza que difira dos demais direitos sociais, se foram pensadas outras formas de se financiar o transporte coletivo público, bem como, qual seria a maneira ideal de se financiar este serviço público.

As entrevistas mostraram que todos os três ex-secretários consideram que o transporte público coletivo tem algumas diferenças em relação a outros direitos, o que implica na existência da tarifa para financiá-lo. Zarattini, por exemplo, argumentou que por necessitar de uma sustentabilidade financeira – em função do serviço ser “prestado por empresas privadas” -, implica na existência de tarifas. Este ex-secretário, em sua fala, não relaciona o transporte com o recolhimento de lixo, por exemplo - serviço gratuito prestado pelo Estado, que, inclusive, tem a possibilidade técnica de ser cobrado pela quantidade de lixo produzida - que também é realizado por empresas privadas.

Ambos, Tatto e Bussinger, veem as gratuidades focalizadas como um problema para a questão de equilibrar os custos do sistema. Mesmo assim consideram que é o trabalhador informal o mais penalizado com os aumentos tarifários.

Jilmar Tatto deixa bastante clara a ideia da tarifa como um instrumento importante de arrecadação do Estado, de maneira ampla, fato que dissocia a existência da tarifa de sua finalidade: “(...) um dia parado [em função da realização de greve de trabalhadores do setor] ... Qual é o problema do dia parado? Deixa de arrecadar para a prefeitura. Você entendeu?” (Apêndice II).

Foi perguntado qual seria a maneira ideal de financiamento do transporte público coletivo. Zarattini considera que não há espaço para avançar sobre o setor empresarial para financiar o transporte coletivo público. Assim, a forma ideal seria pela absorção de recursos do transporte individual privado, mas não foi específico quanto ao instrumento a ser usado.

Apesar de não considerar que o transporte tenha exatamente a mesma natureza que a Saúde e Educação, Jilmar Tatto considera que o transporte coletivo público, idealmente, deveria ser gratuito e universal. A forma para se alcançar essa condição seria uma composição entre receitas do Estado (recursos provenientes do tesouro municipal), absorção de recursos dos carros (CIDE-Combustíveis) e empresários, que passariam a pagar o Vale-Transporte, não mais diretamente para o trabalhador, mas para um fundo público. Os usuários continuariam pagando tarifa, apenas em um modelo de transição.

Bussinger relata que a frase escrita em todos os ônibus da capital paulista “Transporte: Direito do cidadão, dever do Estado” era uma ideia que estava presente nas discussões sobre transporte ainda na década de 80 e foi, posteriormente, apropriada pelo Sistema Único de Saúde (SUS). Nesse sentido o ex-secretário dá, de certa maneira, um aspecto de direito ao serviço de transporte coletivo público, mesmo não considerando razoável a extinção da tarifa. Para ele, o jeito ideal de financiar o transporte público coletivo seria absorver recursos dos beneficiários e não, exclusivamente, dos usuários do sistema de transporte público coletivo. Entre os diversos beneficiários do sistema de transporte, o ex-secretário destaca os proprietários de imóveis que se beneficiam com a implantação de infraestrutura de transporte em determinada região. Para Frederico Bussinger, um instrumento que

seria importante na composição das receitas do transporte público seria algum instrumento que permitisse ao Estado capturar essa valorização imobiliária. Ele cita o caso de Hong Kong que, para o ex-secretário, já é um caso bem-sucedido da implantação deste instrumento. A CIDE-Combustíveis é outro recurso que o ex-secretário de Serra considera adequado.

#### 4.2.2 – Fluxo das Soluções

Em relação ao fluxo das Soluções, buscou-se entender os encaminhamentos dados ao problema, bem como as possibilidades existentes na época de cada reajuste.

Quando questionados sobre o entendimento de “modicidade tarifária” *versus* “equilíbrio econômico-financeiro”, todos os ex-secretários apresentaram durante suas entrevistas preocupação central em equilibrar as receitas e despesas do sistema, mostrando a concretude e a prioridade do conceito de “equilíbrio econômico financeiro”, explicitado na fórmula de remuneração dos operadores presente no contrato de licitação. Sobre a “modicidade tarifária”, Tatto não falou especificamente. Os outros dois ex-secretários foram curiosamente sinceros. Zarattini afirmou que para ele “modicidade tarifária” é o usuário pagar cada vez menos ao longo do tempo, mas ele tentou minimizar esta diretriz argumentando que a tarifa não é a principal variável que faz um indivíduo optar pelo transporte coletivo público. Para ele, a limpeza e rapidez dos modais são mais importantes. Frederico Bussinger concorda que não o custo da tarifa não é determinante na escolha do modal. Seu posicionamento é ainda mais curioso quando questionado sobre a forma vaga que o conceito de “modicidade tarifária” assume – o que talvez explique a lógica de reajuste da tarifa no período analisado:

**Frederico Bussinger:** Essas coisas são tão vagas, e eu acho que o objetivo é esse mesmo... é ser vago. Modicidade. Modicidade é o cara poder pagar, né? (...) agora, como você quantifica isso? Eu digo a você o seguinte, vamos pegar o contrário: custo do transporte não é a principal reivindicação da população. (...)”

Quando perguntados sobre o processo de reajuste de tarifa, foram identificadas profundas diferenças entre os diversos ex-secretários na forma de condução do



reajuste, bem como no entendimento acerca dos eventuais subsídios concedidos. Zarattini realizou uma pesquisa por meio da FIPE para calcular o custo “real” do sistema de transporte, não confiando, portanto, na capacidade estatal da secretaria de transportes para tal tarefa. A partir deste estudo, associada a decisão da ex-prefeita de diminuir os subsídios, chegou-se ao novo valor tarifário, na época de R\$ 1,40. Eram considerados os custos, mas, apesar deste secretário reconhecer que existem consequências, não se levou em consideração o impacto do aumento da tarifa na demanda pelo transporte coletivo público.

Bussinger, por sua vez, disse que para se chegar no novo valor tarifário são realizados estudos pela Secretaria de Transportes e que, após considerado o subsídio dado e os custos do sistema, ele sugeria novo valor tarifário para o prefeito. Para o Frederico Bussinger, a gestão da eficiência dos custos era a única escapatória de não se aumentar a tarifa de forma indiscriminada. Para tanto, Bussinger afirmou que travou uma luta intensa contra as fraudes tarifárias em sua gestão.

**Frederico Bussinger:** (...) [o reajuste] deve acompanhar, vamos dizer, a gestão do sistema. (...) você tem crescimento de gastos e tudo, e o reajuste deve acompanhar isso. (...) você não pode fazer um reajuste todo mês, tá certo? Numa inflação nesse nível que nós temos nesse nível no Brasil não faz sentido."

O ex-secretário de Serra-Kassab também falou que a demanda pelo serviço também era levada em consideração. É interessante ressaltar que, apesar de se colocar como um gestor técnico que estava afrente da secretaria de transporte na ocasião, Bussinger ainda afirma que se deve ter em vista também a lógica eleitoral.

Jilmar Tatto explicou que, com o fato da remuneração do operador – reajustada anualmente em função da licitação de 2003 - ser dissociada da arrecadação tarifária, o valor da tarifa é, no limite, uma escolha da Secretaria de Finanças e do Prefeito. Segundo o ex-secretário de Haddad, a Secretaria de Transporte fica responsável por fazer os estudos de custo do sistema, bem como possíveis melhorias operacionais, mas que a decisão final do valor da tarifa não é dela. Tal argumento tem como premissa de que a disputa do orçamento é um processo da disputa política por excelência. Diferentemente das outras gestões, nas gestões de Tatto, o orçamento para os transportes não era algo dado, mas disputado, ou seja, expressão das prioridades de governo.

Em relação à possibilidade de superfaturamento dos custos, na entrevista de Tatto, o ex-secretário argumenta que há pouca margem de manobra para tanto. Ele utilizou como exemplo o gasto com a rubrica “Pessoal” – que é por volta de 40% dos custos do sistema em São Paulo – e está sob a vigilância do Ministério do Trabalho, de sindicatos e outras instituições que dão pouco raio de manobra para ganhos ilícitos nessa rubrica. O mesmo ex-secretário afirmou que há uma equipe especializada dentro da SPTrans que acompanha os preços de insumos do transporte público coletivo, fato que, se se supõe que o trabalho foi bem feito, diminuiria a possibilidade de ganhos indevidos na manutenção, compra de veículos e outras partes dos custos que envolvam peças. O impacto do aumento da tarifa na demanda e evasão para outros modais, segundo Tatto, também eram considerados.

Não foram identificadas outras tentativas de financiar o sistema que não fossem a composição entre tarifa e recursos do tesouro municipal. Zarattini disse que, em seu governo, outras maneiras de subsidiar estavam obstruídas em função do governo federal ser do PSDB, partido rival do PT, seu partido entre 2001 e 2003. Em sua entrevista este ex-secretário também falou de forma deliberada que foi uma decisão da ex-prefeita Marta Suplicy acabar com os subsídios para o sistema, o que implicaria em um aumento ainda maior da tarifa.

Bussinger disse que era impossível pensar em maneiras alternativas de financiamento do transporte “sendo apenas o secretário municipal”. Para ele, outras maneiras de se financiar o transporte deveria ser um movimento nacional. Vale retomar o fato de que, apesar da Lei Orçamentária Anual de 2005 prever mais dinheiro para a pasta de transportes, porém parte significativa destes recursos foram contingenciados.

Na entrevista com Tatto, este ex-secretário destaca a fragilidade das contas do município em financiar um direito como o de transportes, dado que, na sua visão, é muito caro. Para ele, o único tributo relevante que o município dispõe para financiá-lo é o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). O ex-secretário lembrou que o prefeito Haddad tentou fazer aumentar o IPTU, mas o aumento foi barrado na justiça, o que denota, ainda, a influência do judiciário na determinação das políticas públicas (Não apenas o transporte). Dessa maneira, o ex-secretário de Haddad, a partir de 2013,

aumentou de maneira significativa os recursos provenientes do tesouro municipal para dar subsídios, as custas de contingenciamentos de outras áreas.

Além disso, no calor das manifestações de 2013 - enquanto Haddad foi secretário - foi encomendado um estudo para a Fundação Getúlio Vargas (FGV) que buscava medir a capacidade de financiar o transporte público coletivo a partir da municipalização da CIDE dos Combustíveis. Apesar do estudo, encampado pela Frente Nacional dos Prefeitos (FNP), pouco se avançou nessa pauta, que dependeria, também, do consentimento do governo federal para ter sucesso.

Carlos Zarattini considera como atores fundamentais para a mudança da tarifa a prefeita, a população, o legislativo, os empresários do ônibus e – dado o contexto da sua época - os perueiros. Enquanto estava à frente da secretaria, ainda não existia o MPL. A CUT, segundo ele, não se manifestou contra o aumento da tarifa - ainda segundo o ex-secretário de Marta, a atuação da central sindical era pelo aumento da capacidade financeira da população e não rebaixamento de preços. Bussinger, além dos atores supracitados por Zarattini, considera importantes nesse processo secretário de finanças, o governo estadual e outros municipais movimentos sociais que lutam pelo transporte.

Jilmar Tatto, por sua vez, afirma que, além dos atores já mencionados pelos outros dois ex-secretários, há os sindicatos, que aumentam o custo do trabalho, ou outros atores fora do jogo que influenciam nos custos do sistema - como a Petrobrás quando decide aumentar o diesel mais do que a gasolina.

#### **4.2.3 – Fluxo da Política**

No que tange ao fluxo da Política, tentou-se captar o relacionamento com os atores, o impacto das mudanças de governo e como o “humor nacional” ou “humor local” influenciaram na condução da Política Tarifária.

Ao ser questionado sobre o relacionamento com os atores supracitados, Carlos Zarattini afirmou que aumentar tarifa sempre é algo impopular, mas que o legislativo e a base do partido, apesar da insatisfação no reajuste de 2001, não causaram problemas, uma vez que havia tido um estudo realizado pela FIPE para embasar o aumento. Assim, legitima-se o aumento, por meio do prestígio que tal fundação tem.

O ex-secretário da primeira parte do mandato de Marta, por outro lado, afirmou que tanto o relacionamento com os empresários, quanto com os perueiros era difícil. O reajuste que Zarattini realizou não agradou nem os perueiros - que gostariam de receber o mesmo valor que os empresários recebiam -, nem aos empresários que não gostaram do fato de parte dos perueiros terem sido absorvidos pelo sistema de transporte na reorganização do sistema.

Em relação aos empresários, especialmente, Zarattini afirmou que havia intenso contato entre a prefeitura e eles, que diversas vezes batiam à porta da secretaria de transportes pedindo aumento da tarifa. Vale ressaltar que ainda não havia sido colocado em prática a licitação de 2003, que dissociou a remuneração dos operadores do montante tarifário arrecadado. Sobre contato com outros entes, Zarattini comentou de uma ligação que recebeu logo após aumentar a tarifa de algum funcionário da secretaria do planejamento do governo federal, reclamando que isso causaria impacto na inflação. Diferentemente de Totto durante a gestão Haddad, o ex-secretário da primeira metade do governo Marta não fez nada em relação a isso.

Bussinger afirmou que tinha boa relação com todos os atores, desde a mídia, passando pelos governos estadual e federal – o que, em relação a este último ator, apontou Frederico, contrariava a lógica da disputa partidária. Apesar da ainda incipiente atuação do MPL-SP, o ex-secretário afirmou que tinha boa relação com os movimentos de transporte da cidade. Da mesma forma que afirmou Zarattini – mas contrariando a lógica sobre a importância da dissociação entre o montante tarifário arrecadado e a forma de remuneração dos empresários -, o ex-secretário de Serra-Kassab afirmou que os empresários de ônibus o procuravam constantemente para pedir reajustes de tarifas, mas não apenas: assuntos operacionais também eram tratados. Porém, segundo Bussinger, por sua gestão ter sido pautada na transparência, a Secretaria de Transportes estabeleceu uma relação de confiança com os empresários, o que, segundo ele, resultou, inclusive, em uma “revisão do equilíbrio econômico-financeiro às avessas”. Bussinger explicou:

**“Frederico Bussinger:** (...) Não tinha esse negócio de esconder. Por isso que, vamos dizer, o relacionamento era um relacionamento muito franco. Não estou dizendo no sentido de amizade, ou coisa assim, mas era muito franco. Inclusive, (...) nós negociamos, (...) o reequilíbrio econômico financeiro ‘às avessas’, ou seja, nós reduzimos a remuneração dos operadores.

**André Doca:** Ah, é? Por que eles estavam ganhando a mais do que estava [estabelecido] no contrato?

**FB:** Ganhado a mais! Mas eles estavam ganhando a mais não por irregularidade. É que o sistema tinha, por exemplo, um índice de integração determinado e esse índice alterava.

**AD:** E aí consideravam o índice constante?

**FB:** Isso. Então, em uma negociação que nós fizemos nos contratos permissionários foi reduzido, anualmente, R\$200 mi. Têm notícia no jornal deles reclamando disso, mas funcionou, eles aceitaram, por que eles viram que era tudo muito transparente. E como nós éramos transparência total, não tinha esse negócio [de esconder informações]. Era muito difícil de as pessoas, mesmo com os interesses contrariados, se oporem.”

Contrariando as falas de Zarattini e Bussinger, Tatto afirmou explicitamente que não havia contato com os empresários do transporte para pedir aumento da tarifa. O ex-secretário de Haddad explicou que em função da remuneração estar determinada na licitação e ela nada ter a ver com a tarifa, os empresários não o procurava para pedir aumentos de tarifa. Bastava com que a prefeitura cumprisse o que estava previsto na licitação, o que, segundo ele, aconteceu. A introdução do Bilhete Único, também contribuiu com esse processo, visto que fortaleceu as finanças municipais, retirando o grosso dos recursos tarifários das mãos dos empresários e transferindo-os para a SPTrans.

Nesse sentido, é interessante notar como instrumentos regulatórios e tecnológicos tem a capacidade de transformar – ao menos na forma – a relação do Poder Público com os empresários de ônibus: existindo recurso orçamentário do tesouro municipal para subsidiar os custos do sistema, a tarifa pode assumir qualquer valor, sem que isso signifique algum abalo na relação com os empresários. Tatto afirmou que este valor, ao menos em suas gestões, não dependeu da atuação dos empresários para emplacar a tarifa.

Outra consequência da dissociação entre a arrecadação tarifária do pagamento da remuneração dos operadores na gestão de Jilmar Tatto foi a diminuição das greves dos trabalhadores do setor de transporte. Este ex-secretário explicou que era comum que empresários instrumentalizassem as greves de seus trabalhadores para pressionar politicamente a prefeitura para emplacar aumentos de tarifa. Com a remuneração sendo paga de acordo com os termos do contrato, a relação capital-trabalho do setor de transporte coletivo público passou a ser apenas privada, sem a participação do Estado em sua mediação: “A prefeitura se relaciona com a empresa contratada, não se relaciona com o sindicato”.

Tatto faz a ressalva de que tanto os empresários, quanto os sindicatos ficam atentos ao orçamento municipal, fazendo com que haja uma pressão, não para o aumento da tarifa *stricto sensu*, mas para maiores fatias do orçamento irem para o setor de transportes em momentos de congelamento de tarifa. O sindicato se preocupa com benefícios como a participação nos lucros do setor. Já os empresários querem saber como serão pagos:

**Jilmar Tatto:** Para os empresários não faz diferença nenhuma [o valor da tarifa]!

**André Doca:** Porque, enquanto pagar o subsídio, tanto faz?

**JT:** Lógico! Os empresários ficam de camarote! Assim... é evidente... o empresário, como é o negócio dele, a preocupação deles é a seguinte: "Aonde vai chegar isso?". (...) Por que ele sabe que também... O cara não é bobo. O cara fala: "Tá R\$ 3 milhões de subsídio agora", certo? (...) Ele fala "Esse negócio vai quebrar!". (Apêndice II –2018)

Não ficou claro os motivos deste relacionamento entre a Secretaria de Transporte e os empresários ser diferente na gestão de Tatto em relação a gestão de Bussinger, por exemplo, visto que os mesmos instrumentos regulatórios e tecnológicos já existiam na gestão do ex-secretários de Serra-Kassab.

Em relação aos demais atores, Jilmar disse que tinha ótimo relacionamento com o governo estadual – da mesma forma que na gestão Bussinger, também contrariando a lógica da disputa partidária. Durante todos os aumentos da passagem de ônibus de sua gestão entre 2013 e 2016 – quando já era vigente o convênio entre os dois entes -, Tatto afirmou que fazia os estudos em conjunto com o executivo estadual e a decisão de aumentar era feita de forma consensuada. Tatto afirmou: "Deixou-se de ter disputa política em cima da questão tarifária, tá certo?" (Apêndice II, 2018).

Os bons relacionamentos de Tatto com os demais atores param por aí, principalmente pós-2013. Segundo Jilmar, não havia diálogo da secretaria de transportes com o MPL-SP – segundo ele, não em função do posicionamento da prefeitura, mas sim porque o movimento não queria.

Já no que tange a relação com o governo federal, em 2013, Tatto explica que a relação foi complicada. Ao ir a Brasília para pedir recursos para o PAC no início de seu governo, Haddad foi pressionado por Dilma Rousseff para que não ele

aumentasse a tarifa, em função da pressão que esta exerceria na inflação. Houve negociação entre o governo municipal em torno do preço da tarifa, conforme noticiado. Na negociação – que Tatto participou – com o ex-ministro da Fazenda Guido Mantega, Haddad propunha R\$ 0,40 de aumento, enquanto o governo federal não queria nenhum centavo de reajuste. A solução, que não veio mais em janeiro, mas em junho, foi o valor de R\$ 0,20. Tatto reconhece que nesse processo aconteceram diversos erros: “Ainda não ficou em janeiro e ficou e ficou junho. Ai, erramos no valor, erramos no timing, erramos na política, erramos tudo. (...) foi tudo errado.” (Apêndice II, 2018).

Na decisão política de rebaixar a tarifa em 2013, Tatto citou a pressão das ruas e o recuo de Eduardo Paes, prefeito do Rio de Janeiro, anunciando que voltaria o preço da tarifa para o valor antigo. Foi lembrado, também, o fato de diversas capitais estarem recuando em seu posicionamento em aumentar a tarifa. Alckmin - governador de São Paulo, que no palácio dos Bandeirantes toma a dianteira no anúncio do rebaixamento do valor da tarifa – não foi um empecilho, segundo Tatto, nessa tomada de decisão.

**Jilmar Tatto:** O Alckmin nesse ponto foi muito correto (...) estava assustado também... E ele (...) Estava topando fazer o que o Haddad ia fazer, entendeu? Tanto é que ele topou aumentar e topou recuar. Entendeu? Não (...) usou política nisso, né? Ai o Haddad foi lá no Palácio dos Bandeirantes e anunciou o recuo lá, né?” (Apêndice II, 2018).

Respondendo a indagação de Gregori (2016), o não-reajuste de 2014, afirmou o ex-secretário de Haddad, “foi uma decisão foi mais daqui<sup>91</sup> mesmo” (Apêndice II, 2018). O mesmo vale para o reajuste de 2015: Tatto não considera que a soltura generalizada e abrupta dos preços administrados no governo federal em 2015 tenha contribuído para a tomada de decisão de subir a tarifa em 2015.

Sobre a hipótese acerca da mudança de governo propiciar alterações das tarifas, todos os ex-secretários entrevistados foram unânimes: elas influenciam, desde que não sejam mudanças dentro do próprio governo. Tatto afirmou que as mudanças geralmente acontecem no começo de governos. Zarattini, foi além:

**Carlos Zarattini:** É que geralmente o cara que entra sempre bota toda a culpa no cara que saiu, certo? Não era o caso do Jilmar, porque aí já era o mesmo governo, mas de uma gestão de um partido para o outro o cara fala: ‘Ah, mas o cara deixou a tarifa defasada, não reajustou, então sou obrigado

---

<sup>91</sup> “Daqui” significa “desta gestão”.

a dar o aumento', meio que aquilo cria uma justificativa para ele poder aumentar. Acho que isso acontece..." (Apêndice I, 2018).

Bussinger explicou que seus reajustes aconteceram na mesma lógica explicada por Zarattini: mesmo Serra tendo prometido que não aumentaria a passagem em 2005, a gestão recém empossada encontrou a questão financeira muito debilitada e não teve alternativas: teve de aumentar a tarifa. Quanto ao reajuste com Kassab em 2006, Bussinger afirmou que não foi exatamente a mudança de prefeito que fez com que houvesse a mudança de tarifa. Para este ex-secretário, sua autonomia mudou muito pouco do que era quando o prefeito era Serra e, portanto, a lógica para o reajuste tarifário pouco mudou, devendo ser pautada, como já explicitado acima, por uma lógica do acompanhamento de custos técnicos-operacionais, porém, sem perder de vista a lógica eleitoral.

No que versa sobre a tal lógica eleitoral explicitada por Bussinger, ao ser questionado sobre o reajuste de 2016 – único do período analisado que ocorre em ano de eleições municipais – Tatto explica que ele não gostaria que tivesse acontecido, porém: “Mas ali é um problema de fechar as contas, né?” (Apêndice II, 2018).

#### **4.2.4 – Janela de Oportunidade**

Como hipóteses sobre as janelas de oportunidade, havia sido elencada a possibilidade de elas ocorrerem em função de férias escolares e de eventuais mudanças de tarifas de ônibus que outros entes levavam a cabo. As perguntas foram feitas para avaliar tais pontos.

Quando os secretários de transporte foram questionados se levavam em consideração os reajustes de outros entes para reajustar a tarifa, com exceção do caso de 2013, houve mais uma unanimidade: é a cidade de São Paulo quem influencia as outras cidades a reajustarem e não vice-versa. Tatto, inclusive, contou de casos em que secretários de municípios da região metropolitana de São Paulo ligavam para ele questionando quando a capital faria o reajuste.

Ao serem questionados se há diferenças de se reajustar nas férias ou não, mais uma unanimidade: todos consideram que há diferenças em função da menor



mobilização social, em especial, destaca Bussinger, dos estudantes. Tatto tentou minimizar a influência das mobilizações políticas na escolha do momento de se reajustar as tarifas, tentando colocar ênfase em aspectos operacionais. Bussinger reconheceu que, de fato, existe essa preocupação, mas afirmou que a principal razão seria a menor mobilização política.

**Jilmar Tatto:** Você também tem o problema de que você tem menos passageiros, e menos usuários também. (...) tem o problema de adaptação, também. Não é só um problema de pressão política. Agora menos, mas lá atrás, eu lembro de a gente tinha uma preocupação... Quando você mudava, você tem uma parte de mudança do sistema, do Bilhete Único, você tem que mudar (...) os validadores. (...) nós estamos falando de 13 mil validadores na cidade... (...) E todo o sistema também dos carregadores, casas lotéricas, bancas de jornais... Então é uma operação que a gente ficava com medo quando tinham essas alterações, né? E às vezes dava falha, às vezes caía o sistema (...)

**André Doca:** Aham... Aí tem menos ônibus na rua, é mais fácil fazer essa alteração dos validadores...?

**JT:** Tem menos ônibus na rua; se dá um pane, o prejuízo é menor...” (Apêndice II, 2018).

#### 4.2.5 – Empreendedor Político

Sobre os atores previamente identificados, conforme elencado no Capítulo 2, nesta sessão apresentaremos os resultados relativos ao empreendedor político, cuja hipótese inicial apontava para a figura do Secretário de Transportes.

Esse ponto talvez seja a maior descoberta do trabalho. De fato, foi confirmado que os empreendedores políticos não são os empresários, como anteriormente já argumentado. Entretanto, os três ex-secretários de transportes foram unânimes em retirar de si a responsabilidade de encampar a mudança da tarifa. Zarattini apontou que a prefeita foi a principal empreendedora política na sua gestão, com atuação também forte do secretário de finanças. Bussinger foi na mesma linha, dizendo que a tarifa - apesar de, na sua gestão, ser sugerida por ele segundo estudos realizados pela Secretaria de Transportes - dependia do que era disponibilizado pela Secretaria de Finanças. No limite, o prefeito acatava ou não esta sugestão, tornando-o no principal empreendedor, ainda com grande influência do Secretário de Finanças.

Jilmar Tatto endossa o posicionamento dos outros secretários e vai além sugerindo que o prefeito utiliza como recurso sua popularidade, trocando-a por uma melhor capacidade financeira. Seria uma espécie de investimento: perder

popularidade aqui, para reconquistá-la fazendo outras políticas com um orçamento mais folgado depois. Mesmo assim, o ex-secretário de Marta e Haddad coloca o prefeito como um coitado, como um “refém” da política tarifária. Contrariando a hipótese previamente levantada neste trabalho, Jilmar Tatto explica que não são os Secretários de Transporte os principais empreendedores políticos da Política Tarifária e sim, o prefeito e o Secretário de Finanças.

**“Jilmar Tatto:** Aqui em São Paulo, mesmo para quem é da SPTrans e quem é secretário, é uma delícia! Por que a gente não discute tarifa. (...) a gente prepara as planilhas, os custos... Assim, para cobrir os custos do sistema a tarifa tem que ser tanto... (...) nós preparamos os estudos, que é: para cobrir o custo do sistema em função das gratuidades existentes, e tudo isso, a tarifa precisa ser tanto. (...) então a gente chega e mostra isso para o prefeito, para a Secretaria de Finanças... (...) aí fica isso. É decisão da secretaria de finanças com o prefeito. (...) O que acaba acontecendo? O orçamento vai para a câmara. E a gente sabe que não vai fechar. (...) aí, fica um desespero. A secretaria de finanças tentando arrumar dinheiro, e a confusão todo mês de arrumar dinheiro para o sistema. (...) E as outras secretarias ficavam bravos com a gente do transporte por que pegava dinheiro das outras áreas, e não... Entendeu? (...) então, a pressão de estar ali... Por isso que é um problema do prefeito... (...) é meio perverso. Dá dó do prefeito, entendeu? Dá dó” (Apêndice II, 2018).

Da mesma forma que Bussinger, Zarattini discorda que a Secretaria de Finanças deveria “ficar tentando arrumar dinheiro para o sistema” de outras áreas para pôr em prática a Política Tarifária. Para ele, a tarifa também deveria se ancorar nos custos técnicos-operacionais e não ser resultado da disputa política do orçamento, encabeçado na Secretaria de Finanças:

**“Carlos Zarattini:** (...) O meu plano junto com a prefeita não era reajustar um número aleatório, como é feito hoje aí, entendeu? Esse valor de tarifa que está aí hoje o nego chuta. Nego chuta por que? Porque tem o subsídio! (...)” (Apêndice I, 2018).

Nesse sentido - de maneira oposta ao que este estudo fez -, demais estudos sobre a Política Tarifária de cidades que, assim como São Paulo, também disponibilizam subsídios para o sistema de transporte, para fazer um estudo de atores não podem deixar de levar em consideração os prefeitos e Secretários de Finanças como alguns dos principais atores para se chegar ao valor que a tarifa assume.

## **CAPÍTULO 5 – Os indicadores e o fluxo das Soluções da Política Tarifária: os aspectos técnicos-econômicos da tarifa de ônibus de São Paulo entre 2001 e 2016**

### **5.1 - Introdução**

As jornadas de junho de 2013 reascendem o interesse acadêmico e político em relação ao transporte público coletivo de passageiros. Porém, preocupações técnico-econômicas referentes a esse tópico já começavam a ser publicadas em momentos anteriores às manifestações. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) traz pelo menos dois estudos anteriores à ebulição social de 2013 (Carvalho e Pereira, 2011; Carvalho e Pereira 2012) que prenunciavam os problemas em relação à condução da Política Tarifária do transporte público coletivo. Há também uma publicação do mesmo instituto que também é paradigmática sobre o assunto, Carvalho et. al (2013), ainda no calor das manifestações. Esta sessão se preocupará de discutir essas publicações, bem como os dados técnico-financeiros coletados com a Secretaria de Transportes de São Paulo.

Carvalho e Pereira (2011) analisaram as variações nas tarifas de ônibus e a renda das famílias, entre 1995 e 2008, no Brasil, avaliando os efeitos dessas variáveis na demanda de passageiros nas nove maiores cidades brasileiras<sup>92</sup>. Como resultados de seus estudos, os autores verificaram que, em primeiro lugar, as tarifas de ônibus no Brasil subiram cerca de 60% mais do que a inflação medida pelo Índice Nacional de Preço ao Consumidor (INPC), considerando o universo e a temporalidade supracitados.

Em segundo lugar, Carvalho e Pereira, (2011) identificaram dois períodos no que diz respeito a absorção da tarifa pelos passageiros no transporte público de ônibus. O primeiro é entre 1995 e 2003, quando há um aumento das tarifas acompanhado de uma estagnação da renda das famílias, tendo como resultado a queda na ordem de 30% na demanda de transporte público, considerando as nove cidades analisadas. O segundo período, entre 2003 e 2008, quando, apesar das tarifas continuarem crescendo, amortece-se o efeito negativo destas no volume de passageiros, em função da retomada do aumento da renda da população.

---

<sup>92</sup> Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Goiânia, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo.

Neste sentido, este capítulo tem como objetivo articular as variáveis exploradas por Carvalho e Pereira (2011) para explicar a Política Tarifária, porém, apenas levando em consideração a cidade de São Paulo. Do ponto de vista da oferta, serão analisados a variação no tempo dos custos e dos subsídios ao sistema de transporte de passageiro. Do ponto de vista da demanda, o volume de passageiros será confrontado temporalmente com os dados de renda, inflação e preços tarifários. Também serão levadas em consideração algumas políticas públicas que impactam sobre a demanda de passageiros, que foram implantadas no setor de transporte público de ônibus no período.

A ideia deste capítulo é tentar analisar o comportamento longitudinal do fluxo das Soluções, cujos determinantes são: a Viabilidade Técnica, a Aceitação da solução pela Comunidade e os Custos serem toleráveis. Os indicadores, determinante do Fluxo dos Problemas, será analisado aqui em separado.

A sessão se divide em quatro partes. Além desta introdução, a sessão 5.2 e 5.3 versarão sobre a oferta e a demanda pelo transporte público, respectivamente. Finalmente na sessão 5.4 haverá uma breve consideração final acerca das soluções adotadas pela Política Tarifária entre 2001 e 2016.

## **5.2 – A tarifa de ônibus do ponto de vista da Oferta**

### **5.2.1 – Os custos do sistema de transporte por ônibus**

Carvalho e Pereira (2011) fazem uma análise da estrutura de custos das empresas de ônibus no Brasil (Figura 5). A análise desses custos é complexa. Isso se dá, em função de serem as próprias empresas operadores do transporte urbano que divulgam seus próprios custos. Esse simples fato já faz com que haja questionamento acerca da confiabilidade dos dados, em função dos incentivos que as empresas têm para superestimar seus custos para que suas remunerações sejam maiores. Por outro lado, dados coletados na entrevista com Jilmar Tatto, mostraram que, não são tão altas as capacidades das empresas em enganar o setor público. Fix et. al (2015), que entrevista Lucio Gregori, também mostra isso. Em função de todas essas considerações, suporemos nessa parte do trabalho que o trabalho realizado pelos órgãos de controle internos e externos fizeram seus trabalhos com qualidade, implicando em credibilidade nos custos declarados pelas empresas.

Ao decompor os custos da tarifa de ônibus no Brasil, os autores Carvalho e Pereira (2011) verificaram que o item “Pessoal e Encargos” são os mais relevantes, incidindo entre 40% e 50% na tarifa. O transporte público, dessa maneira, pode ser considerado em intensivo em mão-de-obra. Os mesmos autores chamam a atenção para o relevante peso dos encargos trabalhistas para as empresas, uma vez que a:

“(…) base de contribuição para a seguridade social no Brasil ser a folha de pagamento, e não o faturamento das empresas” (Carvalho e Pereira, 2011, 13).

Figura 5 – Composição de custos da tarifa de ônibus urbano – Brasil, 2008.

Componentes de custo	Incidência sobre a tarifa
Pessoal e encargos	40 a 50
Combustível	22 a 30
Impostos e taxas	4 a 10
Despesas administrativas	2 a 3
Depreciação	4 a 7
Remuneração	3 a 4
Rodagem	3 a 5
Lubrificantes	2 a 3
Peças e acessórios	3 a 5

Fonte: Carvalho e Pereira (p. 12, 2011).

O item “Combustível”, por sua vez, é o segundo item que mais pesa na tarifa, representando de 22 a 30% do custo, seguido por “Impostos e taxas”, que pesa de 4% a 10%. Carvalho e Pereira (2011) chamam a atenção para o fato de que os combustíveis se tornam mais caros em função de toda uma complexidade tributária interna à cadeia produtiva de combustíveis<sup>93</sup>. Vale também chamar atenção para o item “Remuneração”, recorrentemente questionado pelos movimentos sociais. Como vê-se na Figura 5, tal item aparece com peso de 3% a 4% da tarifa, para o caso brasileiro.

Diante desse quadro nacional, como está a estrutura de custos na cidade de São Paulo? Há algumas sérias dificuldades metodológicas em comparar as tabelas de custos divulgadas pelas empresas de transporte e compiladas pela SPTrans na *Planilha Tarifária do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros na Cidade de S. Paulo*. Em primeiro lugar, não há dados para os reajustes anteriores à

<sup>93</sup> Para mais informações sobre a complexidade tributária na cadeia de combustíveis, consultar estudo de Carvalho (2016).

licitação que passou a vigor em 2003, o que faz a análise não levar em consideração dois reajustes, o de 2001 e o de 2003.

Em segundo lugar, apesar de ter havido, como demonstrado no capítulo anterior, esforços de aumento da transparência e aumento do controle social sobre o transporte coletivo a partir de 2013, as tabelas de custos dos reajustes de 2015 e de 2016 não são comparáveis com os dos demais anos. A tabela de reajuste de 2016, simplesmente não está disponível no site<sup>94</sup> da SPTrans. As contas de 2015, estão disponíveis em um relatório cujas rubricas dos custos mudaram, o que não permite a comparação e a análise de como eles variaram.

Fazendo todas estas considerações iniciais, pode-se dizer que, em São Paulo, a situação não está muito diferente do resto do país. Tendo em vista a estrutura de custos para os anos de 2005, 2006, 2010, 2011 e 2013, foi elaborada a Tabela 2, que traz os pesos dos custos de cada rubrica no peso total do transporte naquele ano.

Tabela 3 – A estrutura de custos do sistema de ônibus da cidade de São Paulo entre 2005 e 2013 (%).<sup>95</sup>

	De R\$ 1,70 para R\$ 2,00	De R\$ 2,00 para R\$ 2,30	De R\$ 2,30 para R\$ 2,70	De R\$ 2,70 para R\$ 3,00	De R\$ 3,00 para R\$ 3,20
	Valores fev/2005	Valores out/2006	Valores nov/2009	Valores nov/2010	Valores mai/2013
<b>1. CUSTOS VARIÁVEIS (1.1 + 1.2...1.9 + 1.10)</b>	<b>21,86%</b>	<b>21,19%</b>	<b>18,23%</b>	<b>19,68%</b>	<b>18,93%</b>
1.1. Diesel	12,45%	13,00%	11,60%	13,07%	13,12%
1.2 Diesel - ônibus leve	5,89%	4,99%	4,03%	3,93%	2,83%
1.3. Gás	0,11%	0,10%	0,00%	0,00%	0,00%
1.3. Acréscimo Biodiesel	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,49%
1.4. Energia para Tração	0,22%	0,30%	0,21%	0,20%	0,18%
1.5. Lubrificantes Diesel	0,39%	0,35%	0,36%	0,35%	0,38%
1.6 Lubrificantes Diesel - ônibus leve	0,27%	0,19%	0,18%	0,15%	0,12%
1.7. Lubrificantes Gás	0,02%	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%

<sup>94</sup> O site é o seguinte: <http://dados.prefeitura.sp.gov.br/dataset/detalhamento-da-planilha-tarifaria>

<sup>95</sup> Para se ler essa tabela, sugere-se ao leitor que faça verticalmente. A porcentagem presente em cada rubrica representa o quanto ela representou perante ao custo total naquele ano. A formatação é por cor: quanto mais verde, menor o peso da rubrica no custo total; quanto mais vermelho, maior o peso da rubrica no custo total.

1.7. Lubrificantes Trólebus	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
1.8. Rodagem - diesel/gás/trólebus	1,74%	1,58%	1,54%	1,54%	1,49%
1.9. Rodagem - ônibus leve	0,75%	0,66%	0,31%	0,43%	0,30%
1.10. Sapata de Carvão	0,02%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%
<b>2. CUSTOS FIXOS (2.1 + 2.2 + 2.3 + 2.4 + 2.5 + 2.6)</b>	<b>70,03%</b>	<b>63,21%</b>	<b>63,46%</b>	<b>62,12%</b>	<b>61,68%</b>
2.1. Depreciação (Veículos, Validadores Eletrônicos, AVLS, Instalações e Equipamentos)	7,88%	8,83%	9,03%	8,28%	7,18%
2.2. Remuneração do Capital (Veículos, Validadores Eletrônicos, AVLS, Almoarifado, Instalações)	5,47%	6,10%	6,11%	5,70%	5,20%
2.3. Pessoal	48,36%	41,49%	41,58%	41,16%	42,83%
2.4. Cons. de Peças e Acessórios	7,65%	6,52%	6,48%	6,73%	6,27%
2.5. Manutenção de Validadores Eletrônicos	0,67%	0,18%	0,15%	0,14%	0,11%
2.6. Manutenção de AVLS	0,00%	0,08%	0,12%	0,11%	0,09%
<b>3. DESPESAS ADMINISTRATIVAS</b>	<b>3,92%</b>	<b>4,72%</b>	<b>6,07%</b>	<b>5,94%</b>	<b>5,41%</b>
<b>4. CUSTOS FIXOS DA RESERVA TÉCNICA</b>	<b>0,54%</b>	<b>0,76%</b>	<b>0,71%</b>	<b>0,78%</b>	<b>0,87%</b>
<b>5. CUSTO DOS SERVIÇOS SEM TRIBUTOS (1 + 2 + 3 + 4)</b>	<b>96,35%</b>	<b>89,88%</b>	<b>88,47%</b>	<b>88,52%</b>	<b>86,89%</b>
5.1. PIS + Cofins + INSS Patronal (Lei 12.715/12)	3,65%	3,41%	3,35%	3,35%	5,20%
5.2. CUSTO DOS SERVIÇOS COM TRIBUTOS (5+5.1)	100,00%	93,28%	91,82%	91,88%	92,10%
<b>6. OUTROS CUSTOS (6.1+6.2+6.3)</b>		<b>6,72%</b>	<b>8,18%</b>	<b>8,12%</b>	<b>7,90%</b>
6.1. Operação de Terminais de Transferência	-	1,88%	2,14%	2,08%	2,33%
6.2. Comercialização		2,14%	2,89%	2,68%	2,08%
6.3. Fiscalização e gerenciamento		2,70%	3,15%	3,36%	3,50%
<b>7. CUSTO TOTAL (5 + 6)</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaboração própria com base em dados da SPTrans.

A Tabela 2 mostra que o gasto com “Pessoal” também é o mais relevante para o sistema de transporte público coletivo por ônibus na cidade de São Paulo, apesar

deste cair relativamente aos outros componentes ao longo dos anos. Além disso, a rubrica “Pessoal”, para esta cidade, está no limite inferior do que foi observado como o peso de tal item para o caso brasileiro. Apesar do peso menor, não há como refutar que o transporte público na cidade de São Paulo ainda seja intensivo em mão-de-obra.

A intensidade em mão-de-obra, aliado a um sistema tributário que onera a empresa em função do número de trabalhadores e não do montante de sua receita, coloca para a sociedade civil organizada um debate controverso, se se considerar que o objetivo da luta dos movimentos sociais do transporte público coletivo seja a diminuição do valor da tarifa: a utilização, ou não, da mão-de-obra de cobradores de tarifas no ônibus.

Não é função deste estudo se aprofundar nessa dimensão do problema. Reconhece-se aqui que, com os avanços tecnológicos, cada vez menos são necessários o trabalho do cobrador *stricto sensu*. Entretanto, no Brasil, essa classe tem uma função não apenas de cobrar a passagem, mas apresentam um valor cultural – de auxiliar os passageiros com informações, de ajudar o motorista na gestão das portas do ônibus com os embarques e desembarque, aumentar a sensação de segurança dos passageiros, entre outros. Mais uma vez, a discussão sobre a utilização, ou não, da mão-de-obra dos cobradores se torna política: a sociedade paulistana está disposta a pagar uma tarifa maior<sup>96</sup> – ou disponibilizar mais subsídios do Estado, que no limite é a sociedade em geral que paga – para que os cobradores continuem existindo? Em tempo, vale ressaltar que só existirá essa discussão – utilizar ou não a mão-de-obra do cobrador de tarifa - enquanto existir tarifa. Se é colocado em prática um projeto, por exemplo, de Tarifa Zero, adequando os serviços de transporte à concepção de direito social presente no artigo 6º da CF/1988, a discussão pode ser se existirá alguma pessoa trabalhando como informante ou como segurança dentro dos ônibus, mas não um cobrador de tarifa. Novamente, será uma decisão política a opção por existirem esses trabalhadores dentro do ônibus ou não.

Os combustíveis, em São Paulo, têm um peso substancialmente menor do que foi apresentado pelo estudo do IPEA, provavelmente em função do preço mais baixo

---

<sup>96</sup> A tarifa poderia ser por volta de 16% menor sem o trabalho do cobrador. A *Planilha Tarifária do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros da Cidade de S. Paulo* de 2015, mostra que esta classe representa por volta de 40% da rubrica de Pessoal, que por sua vez é 40% dos custos totais na cidade de São Paulo.

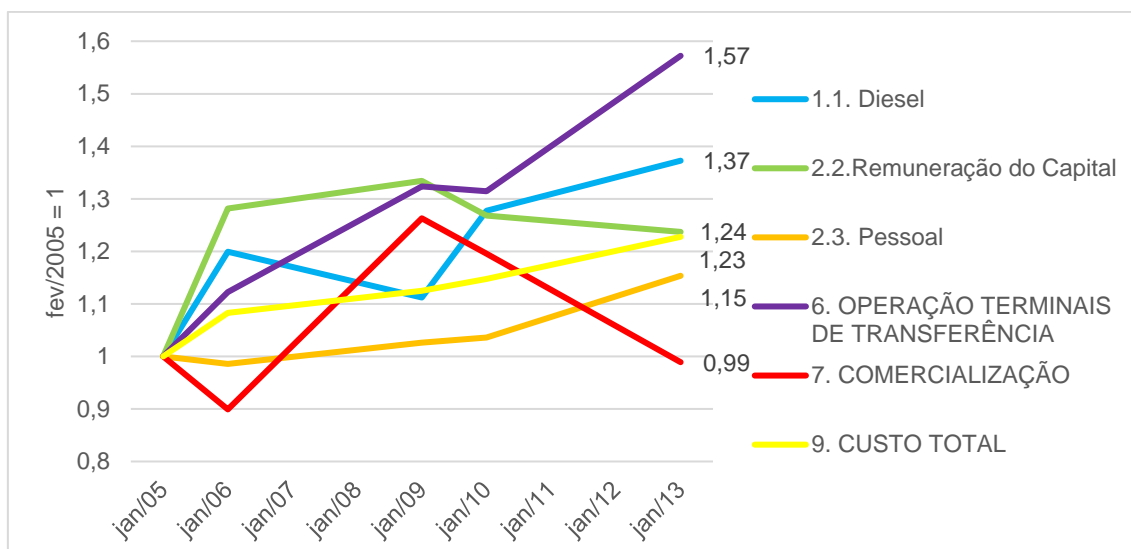


do combustível nesta cidade. Os impostos, por sua vez, com exceção do PIS e do COFINS, não foram destacados nas rubricas. Como já demonstrado no Capítulo 3, o setor recebe recorrentes isenções do pagamento de ISS. Apesar dos demais impostos, como Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e o Imposto de Renda (IR) não estarem destacados no balanço apresentado pela SPTrans, é sabido que uma complexa legislação tributária incide sobre insumos do setor de transporte, em especial, sobre os combustíveis. Entretanto, as planilhas apresentadas pela prefeitura não nos permitem dizer o quanto da tarifa é imposto. Vale a ressalva de que iniciativas como a de zerar os impostos para o transporte público para deixá-lo mais barato são controversas. As desonerações são um dilema: apesar de diminuir o custo total do sistema, tira a capacidade do Estado de fazer políticas, entre elas, de transporte público coletivo.

Outros fatores que também chamaram a atenção foram as “Taxas de Administração” e a “Remuneração do Capital” que estiveram bem acima do intervalo de custos que o estudo do IPEA propôs.

A análise de tais planilhas com maior profundidade pode ser ainda mais reveladora. Conforme mostra a Figura 6, quase todos os componentes do custo do sistema de transporte tiveram aumento acima da inflação, medido pelo IPCA, para os reajustes dos anos de 2006, 2010, 2011 e 2013, se comparado ao reajuste de 2005. Chama atenção os gastos com “Pessoal” que até 2011 era o gasto mais represado, tendo um aumento real, se comparado a 2005, de apenas pouco mais de 3%. Em 2013, porém, esta rubrica foi projetada para gastar R\$221 milhões, um aumento real de mais de 15% se comparado a 2005. A rubrica de “Remuneração do Capital”, diferentemente dos gastos projetados com “Pessoal”, não foi nada represada e chegou a ser projetada para um aumento real maior que 30% em 2009, se comparado com 2005, e depois caiu, atingindo variação real positiva de 24%. Ambos são componentes endógenos das empresas.

Figura 6 – Variação real (deflacionado pelo IPCA) dos custos projetados nas “Planilha Tarifária do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros na Cidade de S. Paulo” para os anos de 2006, 2009, 2010 e 2013. Itens selecionados. Fev/2005 = 1.



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da SPTrans.

### 5.3.2 – Os subsídios do sistema de transporte por ônibus

Para o caso brasileiro, é comum que as tarifas sejam única fonte de remuneração das empresas que operaram o sistema de transporte. Dessa forma, a empresa operadora do sistema arrecada as tarifas e com este montante, paga seu custo e ainda compõe seu lucro. Em São Paulo, conforme adiantado na introdução, este quadro assume outra forma. Isso se dá em função de quatro elementos: a lei de regulamentação do transporte público coletivo – que permite a separação entre montante arrecadado pela tarifa e remuneração dos operadores -; a licitação de 2003 – que define a equação de remuneração dos operadores - e a existência de recursos orçamentários para serem dados como subsídios pela prefeitura. A introdução do Bilhete Único complementa esse quadro, ao retirar da mão dos empresários a gestão financeira do sistema, entregando-a para a SPTrans.

Com a dissociação entre o pagamento dos operadores e a arrecadação tarifária, desde que haja disponibilidade de recursos para subsidiar o sistema, o montante arrecadado com tarifas, em teoria, nada teria a ver com o pagamento das empresas. Isso significa que, do ponto de vista da empresa, uma vez que o poder público cumpra com a remuneração que está prevista em contrato, pouca diferença faz o valor da tarifa. Caso o montante arrecadado com tarifas ainda não fosse suficiente para cobrir os custos, lança-se mão dos subsídios, que tem como origem o orçamento geral do município.

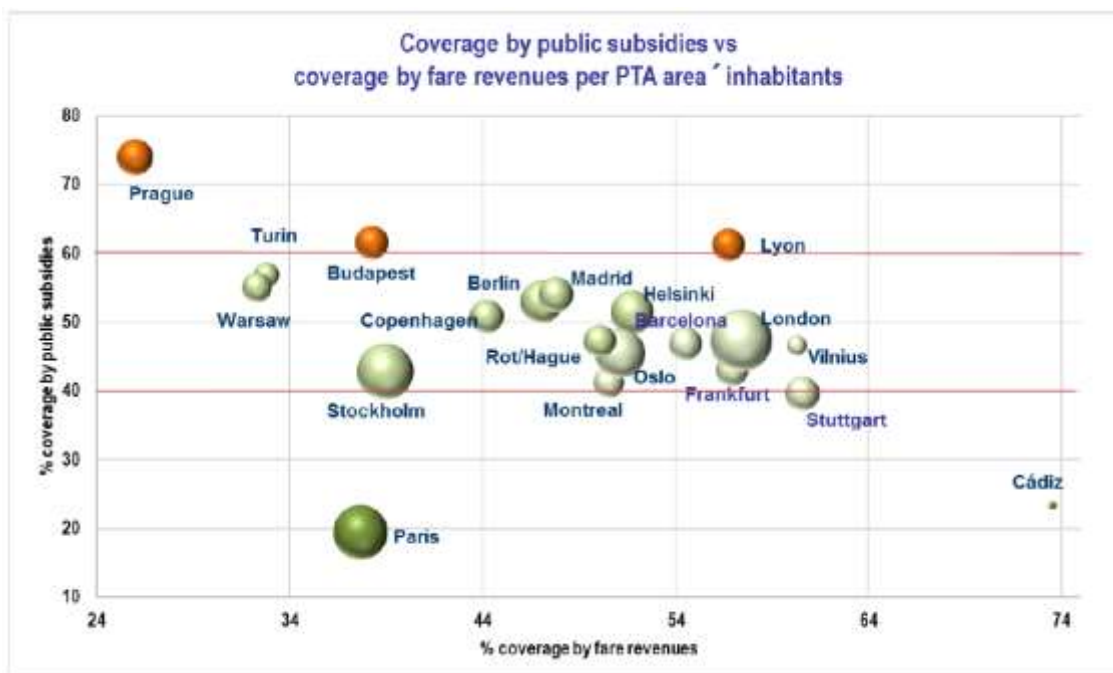
O Bilhete Único, por sua vez, ainda fortalece a capacidade do município de São Paulo de fazer a gestão financeira do sistema. Isso se dá, visto que a grande maioria dos usuários não mais pagam sua passagem as empresas de ônibus, mas sim, carrega o bilhete eletrônico nos pontos de carregamento da SPTrans. Isso retirou da mão das empresas a gestão financeira dos recursos tarifários do sistema, transferindo para a SPTrans. Tal inovação operacional – o Bilhete Único - garantiu outro benefício para o poder público: o adiantamento das receitas tarifárias e a gestão financeira proveniente desta gestão.

Para iniciar a discussão sobre subsídios, vale observar como cidades que são referência internacional na gestão da política de transporte públicos coletivos atuam. A *European Metropolitan Transport Authority* (EMTA) fez um estudo detalhado de como diversas cidades cobrem os custos operacionais do sistema de transporte e, em 2017, lançou um documento sobre os dados de 2015. Como se pode ver na figura 7, a instituição supracitada apontou que a maior parte das cidades analisadas teve, em 2015, entre 40% e 60% de seu sistema de transporte financiado por subsídios públicos, sendo que a média é dessas cidades terem 48% sistema de transporte subsidiados. Em comparação com anos anteriores, essa porcentagem pouco muda. O documento alerta para o fato de que Paris é a cidade que tem menor subsídio público (19,2%), porém, a capital francesa tem outros 42,8% de do custo operacional coberto por uma fonte de recursos alternativa tipicamente francesa (*versement transport*), que não faz parte do orçamento geral, mas é específica para financiar o sistema de transporte. O tamanho de cada círculo na Figura 7 representa o volume do custo operacional de cada cidade, dividido pelo número de habitantes daquela região metropolitana. Londres e Estocolmo são as cidades com maior custo operacional *per capita*, com custos maiores que 784 € por habitante por ano, enquanto Cádiz tem o menor custo per capita: 14 € por habitante por ano.

Figura 7 – Porcentagem dos custos operacionais de transporte público coberto por subsídios público versus porcentagem dos custos operacionais que são cobertos por tarifas. Cidades selecionadas, 2015.<sup>97</sup>

---

<sup>97</sup> Amsterdam, Barcelona, Berlim, Bilbao, Birmingham, Budapeste, Cádiz, Copenhague, Frankfurt, Helsinque, Londres, Lion, Madri, Manchester, Montreal, Oslo, Paris, Praga, Haia, Estocolmo, Stuttgart, Turim, Viena, Vilnius, Varsóvia



Fonte: EMTA (2017).

Sempre deve-se ter cuidado ao fazer comparações, especialmente de cidades de países em desenvolvimento, como São Paulo, com cidades europeias, nas quais há diferenciado grau de desenvolvimento. Mesmo assim, esse gráfico é interessante para pensar qual modelo de financiamento de transporte pode-se almejar, ou mesmo fazer a reflexão se a quantidade de subsídios que São Paulo dá para o sistema de transporte público é razoável.

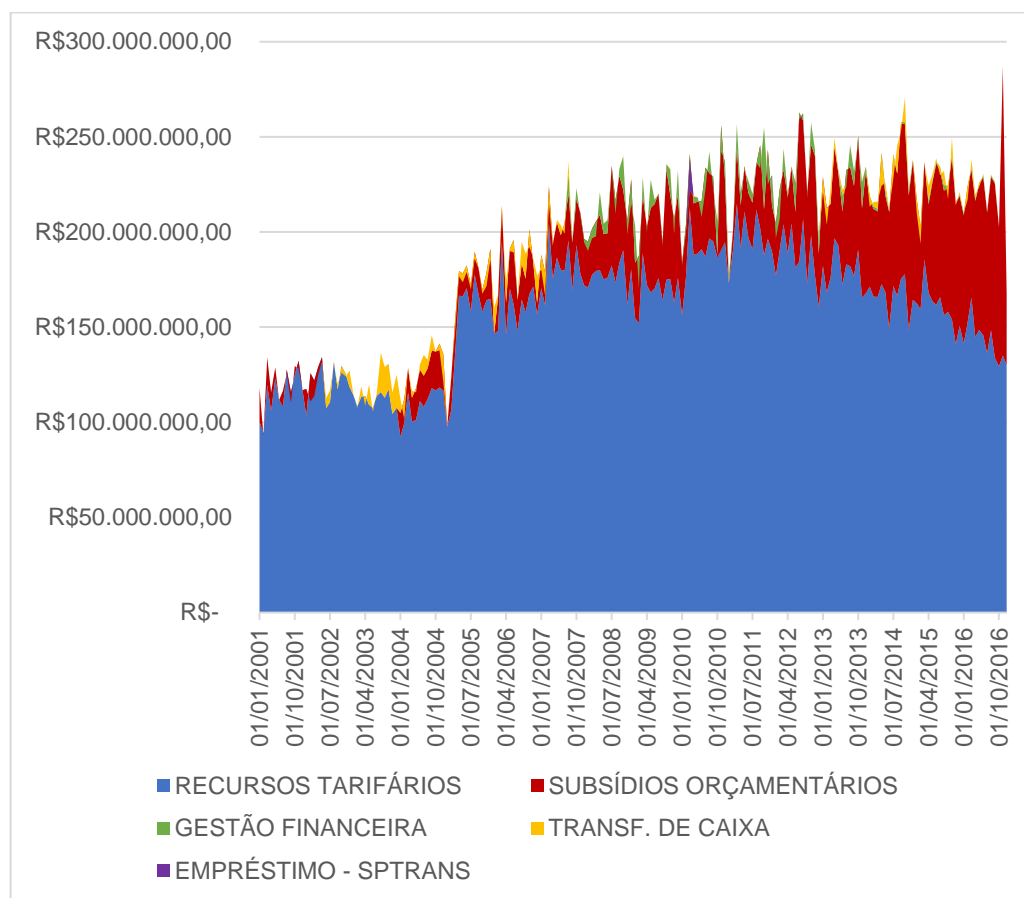
Para se investigar os subsídios da cidade de São Paulo, analisou-se o “Relatório completo e detalhado do sistema de transporte público – RECEITAS E DESPESAS”. Neste relatório, percebeu-se que as receitas do sistema se dividem basicamente em cinco tipos, analisados na Figura 8:

1) O montante tarifário arrecadado, que na maioria dos balanços está como “Arrecadação Financeira do Sistema”;

2) Os subsídios orçamentários, em geral representado pela rubrica “Recursos PMSP”, mas que nos balanços mais antigos também eram destacados como “RECURSOS - PROGRAMA SOCIAL DE GRATUIDADES” e “SUBSÍDIO UTILIZADO NO MÊS”. Eles são compostos por “Compensações tarifárias do sistema de ônibus” e recursos do ATENDE, que é o programa de transporte para pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida. Aqui neste trabalho, todas essas diferentes rubricas foram tratadas igualmente, sendo chamadas apenas de “Subsídios orçamentários”;

- 3) Transferências de Caixa;
- 4) Gestão Financeira e;
- 5) Empréstimos - SPTrans

Figura 8 – Composição mensal das receitas do sistema de transporte público da cidade de São Paulo de janeiro de 2001 a dezembro de 2016. Valores reais deflacionados pelo IPCA de janeiro de 2001 (R\$).<sup>98</sup>



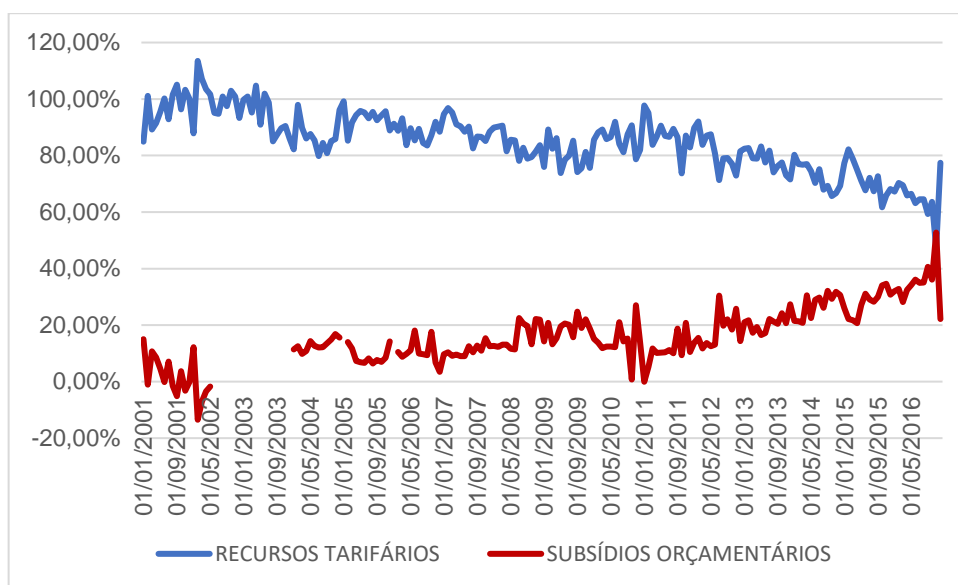
Fonte: Elaboração própria com base nos dados da SPTrans.

Ao se analisar os dados das receitas do sistema de ônibus de São Paulo na Figura 8, pode-se observar que após a introdução e consolidação do Bilhete Único – instrumento importante para o aumento das integrações inter e intramodal -, os recursos do sistema aumentaram consideravelmente, na passagem de 2004 para 2005. A Figura 8 também mostra que a receita total do sistema continua subindo entre 2005 e setembro de 2012. A partir de então, ela continua constante em termos reais,

<sup>98</sup> Para ficar mais fácil para o leitor, a legenda de cada rubrica da figura já está devidamente “traduzida”, conforme explicação feita no corpo do texto.

apresentando uma leve queda entre 2012 e 2016 e apenas dois picos “outliers” - um em outubro de 2014 e outro em novembro de 2016.

Figura 9 – Participação do montante tarifário e dos subsídios nas receitas totais do sistema de transporte coletivo público sobre rodas na cidade de São Paulo, entre 2001 e 2016. (% de valores reais, deflacionados pelo IPCA, de janeiro de 2001).



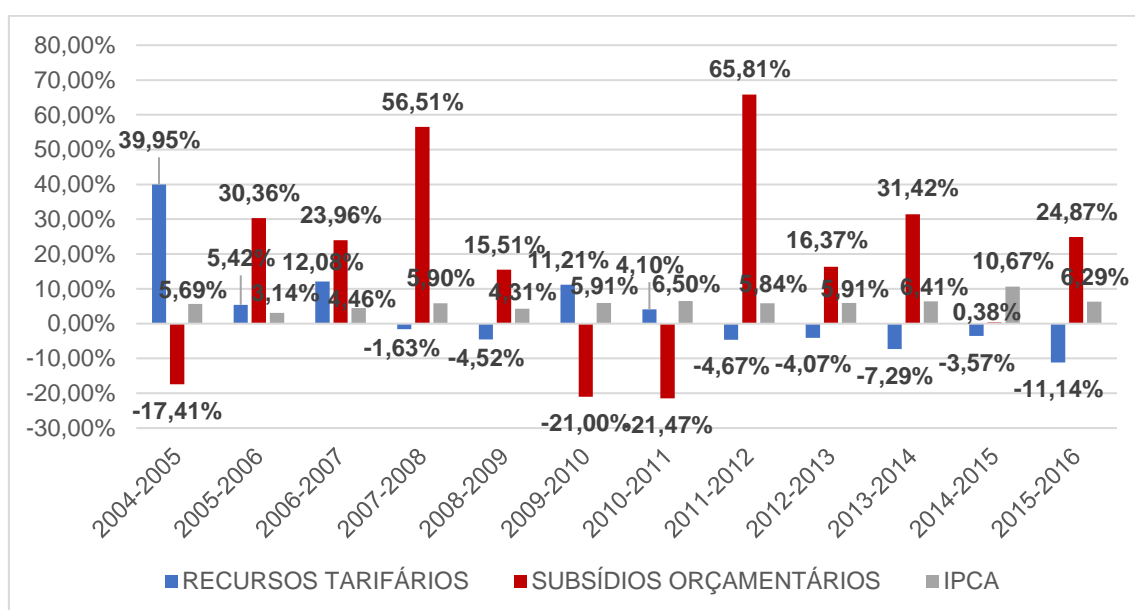
Fonte: Elaboração própria a partir de dados da SPTrans.

Apesar da receita total do sistema ser composta por cinco rubricas diferentes (montante tarifário, subsídios, transferência de caixa, gestão financeira e empréstimos), apenas duas dessas rubricas apresentam peso relevante (o montante tarifário e os subsídios) em termos percentuais. A Figura 9 é reveladora para mostra a importância cada vez menor do montante tarifário no total das receitas do sistema, enquanto os subsídios começam a ocupar um espaço cada vez maior, principalmente a partir de 2012.

A Figura 10 mostra como foi a variação real do montante tarifário arrecadado e dos subsídios concedidos, com valores de janeiro de 2001. Vale notar alguns pontos. A barra azul que mostra a variação da arrecadação tarifária entre 2004 e 2005, indica que Bilhete Único e a reestruturação dos transportes foram relevantes para este aumento. O crescimento segue até 2007, segundo ano com maior crescimento, quando a partir de então os dados apresentam dois anos de variação negativa. De 2009 para 2010, porém, acontece outra variação positiva do montante tarifário que recupera as perdas dos anos anteriores e, de 2010 para 2011, acontece a última

variação positiva, o que faz o montante tarifário arrecadado chegar ao pico de arrecadação da série histórica. A partir de então o montante começa a cair. Vale apontar que em 2006, 2010 e 2011 os aumentos tarifários foram bastante acima da inflação. Também se relaciona a isso a demanda pelo transporte público coletivo, que será demonstrada na próxima sessão.

Figura 10 – Variação anual (%) do montante tarifário, dos subsídios do sistema de ônibus, bem como da inflação (IPCA). Valores reais de janeiro de 2001 deflacionados pelo IPCA, entre 2004 e 2016<sup>99</sup>.



Fonte: Elaboração própria com dados da SPTrans.

Sobre a variação dos subsídios, também há diversas considerações. Após diminuir 17% de 2004 para 2005, há variações positivas bastante acima da inflação por quatro anos seguidos, mesmo com a tarifa sendo reajustada acima da inflação ou do que variou o montante da arrecadação tarifária. Vale lembrar que, apesar de variações substantivas em termos percentuais dos subsídios, a base de comparação (ano anterior) - principalmente nos primeiros anos analisados – é baixa em termos absolutos, o que pode induzir o leitor a superestimar tais aumentos percentuais. Porém, após quatro anos seguidos de aumentos percentualmente altos, os subsídios passam a ter outra importância em termos qualitativos. Tanto é que, em 2009, os

<sup>99</sup> A Figura 10 tem seus dados compilados a partir de 2004, pois para os anos anteriores os dados não permitem este tipo de análise de variação anual. Isso se dá, ou porque os dados oficiais mostram que o subsídio foi negativo, ou igual a zero, atrapalhando o cálculo.

subsídios atingem um patamar de R\$ 478,9 milhões, contra R\$ 163,9 milhões em 2005 (ambos em valores de janeiro de 2001). Isso significa um aumento do peso dos subsídios na receita do sistema de 8,35% para 18,71%, entre 2005 e 2009. Após duas quedas relevantes do montante de subsídio de 2009 para 2010 e de 2010 para 2011, há um aumento de 65,81% do orçamento para o transporte público de 2011 para 2012, passando de um montante de R\$ 478,9 milhões em 2009, para R\$ 492,7 milhões em 2012 (ambos em valores de 2001) - ano de congelamento de tarifa e eleição para a prefeitura. Vale apontar que as quedas dos subsídios – para liberar verbas para outras áreas – ou aumentos – para congelar tarifa -, são resultados de decisões estritamente políticas.

A partir de 2012, de maneira inversa do que aconteceu com o montante arrecadado pela tarifa – que passou a cair -, os subsídios passaram a subir de maneira consistente. Apenas em 2015, o montante de subsídios foi tecnicamente o mesmo do montante de 2014, com variação positiva de apenas 0,38%, passando de R\$ 753,6 milhões em um ano para R\$ 756,4 milhões para o outro. Vale lembrar que no início de 2015 há aumento da tarifa. Mesmo considerando este ano de pouca variação, o subsídio aumentou não apenas em termos absolutos, como em termos de participação na receita: passou de 17,86% em 2012, para 35,45% ao final de 2016. Vale apontar que o aumento da participação dos subsídios na receita do sistema, principalmente pós-2013, está diretamente correlacionado à intensificação da movimentação da sociedade civil organizada.

Apesar do aumento na quantidade de subsídios para o sistema de ônibus observado a partir 2012, apenas em 2016 os subsídios disponibilizados pela cidade de São Paulo - maior cidade da América Latina - passam a ter um peso equiparável em termos relativos (%) ao que a região metropolitana Cádiz - cidade do sul da Espanha - gasta com seu sistema de transportes.

### **5.3 – A tarifa de ônibus do ponto de vista da Demanda**

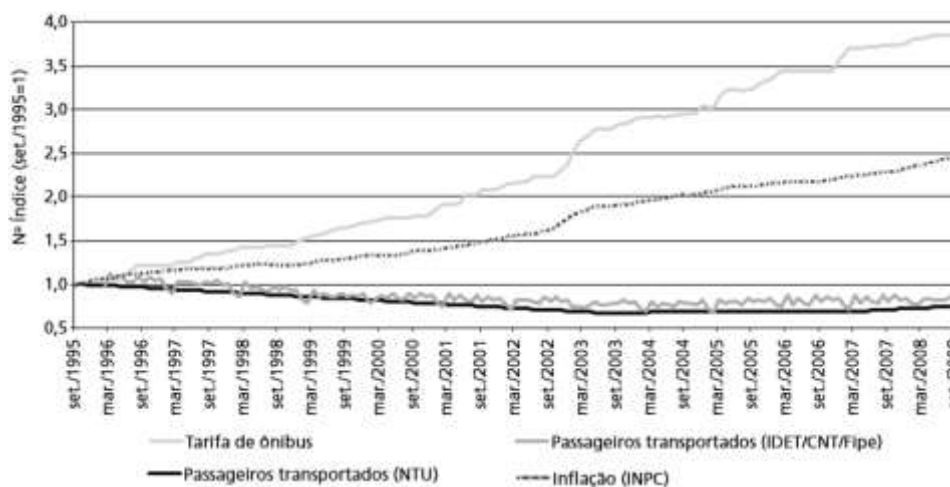
#### **5.3.1 – Tarifa de ônibus, inflação e renda**

Carvalho e Pereira (2011) trazem um gráfico interessante para colocar em perspectiva a tarifa, a variação da inflação e o volume de passageiros. Para o caso brasileiro, como podemos ver na Figura 11, a tarifa caminhou em ritmo muito superior à inflação medida pelo INPC, tendo como base o ano de 1995. O volume de



passageiros, por sua vez, independentemente da metodologia utilizada para calculá-lo, caiu na ordem de 30%. A partir deste gráfico os autores argumentam que a queda do volume de passageiros se relaciona com a diminuição da capacidade de pagamento da população.

Figura 11 - Evolução real das tarifas de ônibus urbano, da inflação (INPC) e do volume de passageiros pagantes nos sistemas de ônibus urbano<sup>100</sup> – Brasil metropolitano, 1995-2008 (Taxa acumulada, em setembro de 1995 = 1).



Fonte: Carvalho e Pereira (2011, p. 17).

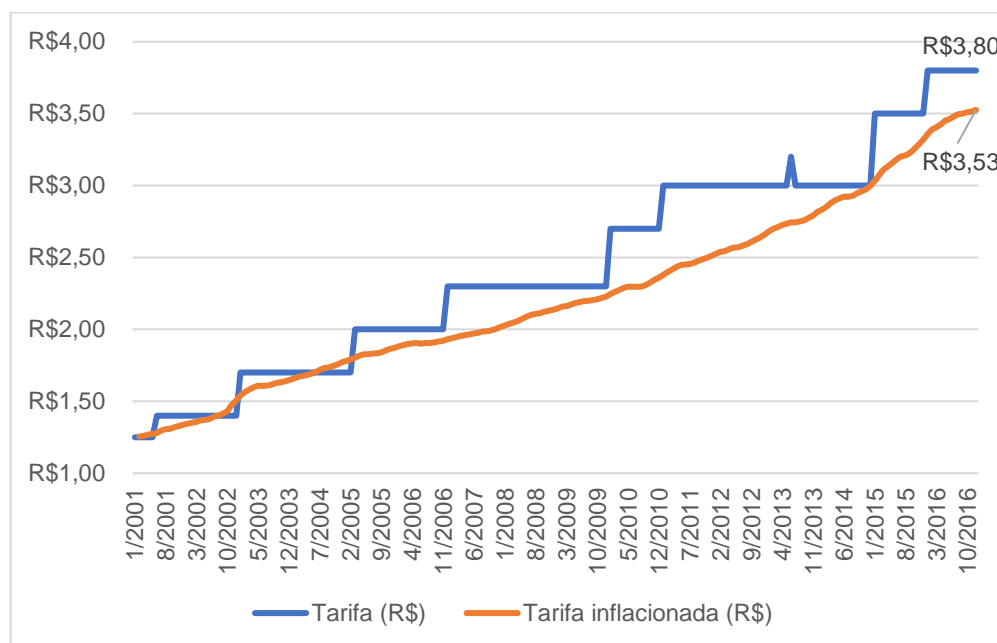
Nesse sentido, considerando que os custos totais do problema subiram, como variou a tarifa em relação a inflação e o poder de compra da população para se utilizar do sistema de transporte em São Paulo?

A Figura 12 mostra como evoluiu concretamente o preço da tarifa de ônibus de São Paulo e o que seria da tarifa se seu reajuste fosse mensal, reajustando-a pelo IPCA, entre janeiro de 2001 e dezembro de 2016. Tendo como base a tarifa de janeiro de 2001, a tarifa reajustada pelo IPCA estaria acima do valor decretado apenas durante três períodos: entre fevereiro e junho de 2001; entre agosto e dezembro de 2002 e entre julho de 2004 e fevereiro de 2005. Desde então, os reajustes feitos colocaram sempre a tarifa do ônibus paulistano sempre acima do valor que ela assumiria caso reajustada mensalmente pelo IPCA. Em dezembro de 2014, os valores

<sup>100</sup> Carvalho e Pereira (2011) alertam que “os dados do Anuário da NTU 2008/2009 (2009) e do IDET/CNT/Fipe captam apenas o volume de passageiros transportados no município sede de nove dessas dez RMs (Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Goiânia, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo). Apesar de a base territorial desses dados ser menos abrangentes do que aquela utilizada no cálculo do INPC, acredita-se que isso em nada comprometa as análises.”

chegam a se igualar, mas já em janeiro o reajuste da tarifa é feito levando-a para R\$ 3,50, enquanto a tarifa reajustada pelo IPCA iria para R\$ 3,03. Ao final do período, a tarifa tem um preço quase R\$ 0,30 acima do que ela seria se fosse reajustada com base no IPCA: R\$ 3,53 contra o valor de R\$ 3,80.

Figura 12 - Evolução nominal mensal da tarifa de ônibus na cidade de São Paulo e da inflação (IPCA) e suas respectivas linhas de tendência, 2001-2016 (Taxa acumulada).



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da SPTrans.

Carvalho e Pereira (2012) utilizam dados da Pesquisa de Orçamento Familiar realizada pelo IBGE para comparar os gastos das famílias com transporte coletivo público com o transporte individual privado no Brasil. Os autores afirmam que, entre 2003 e 2009, os gastos com transporte público aumentaram nas camadas mais pobres (até o quinto decil), tendo quedas bastante relevantes para os decis superiores (com exceção do 7º). Conforme se observa na Figura 13, o gasto das famílias com transporte privado, por outro lado, aumentou de maneira muito mais intensa do que os gastos com transporte público em quase todos os decis. Até no único decil que apresentou queda dos gastos com transporte individual privado, o 9º, teve uma variação negativa dos gastos de transporte público quase sete vezes mais intenso. Como explica os autores é um movimento duplo: em um contexto de crescimento da renda familiar, enquanto os que não tinham acesso (decis de renda mais baixos)

passam a ter, os que usavam exclusivamente o transporte público passam a ter acesso ao transporte privado:

“Outro fator que contribui para a ampliação dos gastos e da base de famílias que usam transporte privado é o próprio aumento da renda das famílias, que em determinados estratos passam a ter acesso a um bem de consumo durável que antes não tinham e substituem viagens coletivas por viagens individuais” (Carvalho e Pereira, 2012, p. 11)

Carvalho e Pereira (2012) dizem que este movimento de aumento de gasto com transporte individual não é “natural”:

“Por trás dessas tendências há uma política de estímulo ao transporte individual privado, principalmente após a ampliação da capacidade produtiva da indústria automobilística no país, com a instalação e a expansão de várias plantas automotivas, aliadas à política macroeconômica de aumento do crédito, com objetivo claro de fortalecer este setor produtivo da economia” (Carvalho e Pereira, p. 11, 2012)

Figura 13 - Gastos mensais médios das famílias com transporte urbano, por décimos de renda (2003 e 2009), em R\$ (valores de janeiro de 2009 deflacionados pelo IPCA).

Renda familiar per capita (decis)	Gastos transporte urbano			Gastos transporte privado			Gastos transporte público			Renda média		
	2003	2009	Var (%)	2003	2009	Var (%)	2003	2009	Var (%)	2003	2009	Var (%)
Decil 1	94,73	116,16	22,62	41,91	61,34	46,38	52,82	54,82	3,78	423,90	532,03	25,51
Decil 2	128,52	161,90	25,97	63,80	97,14	52,25	64,71	64,75	0,06	731,55	917,20	25,38
Decil 3	154,81	189,77	22,58	84,58	118,74	40,39	70,23	71,03	1,14	956,49	1.165,42	21,84
Decil 4	211,73	248,54	17,38	133,53	164,72	23,36	78,20	83,82	7,18	1.196,63	1.490,95	24,60
Decil 5	224,30	296,63	32,25	145,12	213,93	47,42	79,18	82,69	4,44	1.461,68	1.730,79	18,41
Decil 6	316,47	350,30	10,69	227,64	262,23	15,20	88,83	88,07	-0,85	1.793,03	2.102,56	17,26
Decil 7	400,92	439,92	9,73	312,04	350,45	12,31	88,88	89,47	0,67	2.227,85	2.573,93	15,53
Decil 8	524,44	541,14	3,18	426,95	454,56	6,47	97,49	86,57	-11,20	2.988,64	3.237,67	8,33
Decil 9	824,25	810,59	-1,66	730,79	727,52	-0,45	93,46	83,07	-11,12	4.503,41	4.669,59	3,69
Decil 10	1.421,94	1.503,45	5,73	1.328,52	1.426,78	7,40	93,42	76,66	-17,94	10.550,82	10.872,28	3,05
<b>Total</b>	<b>478,72</b>	<b>506,33</b>	<b>5,77</b>	<b>396,22</b>	<b>427,44</b>	<b>7,88</b>	<b>82,50</b>	<b>78,89</b>	<b>-4,38</b>	<b>3.015,66</b>	<b>3.211,25</b>	<b>6,49</b>

Fonte: IBGE (2004; 2010). Elaboração Carvalho e Pereira, 2012.

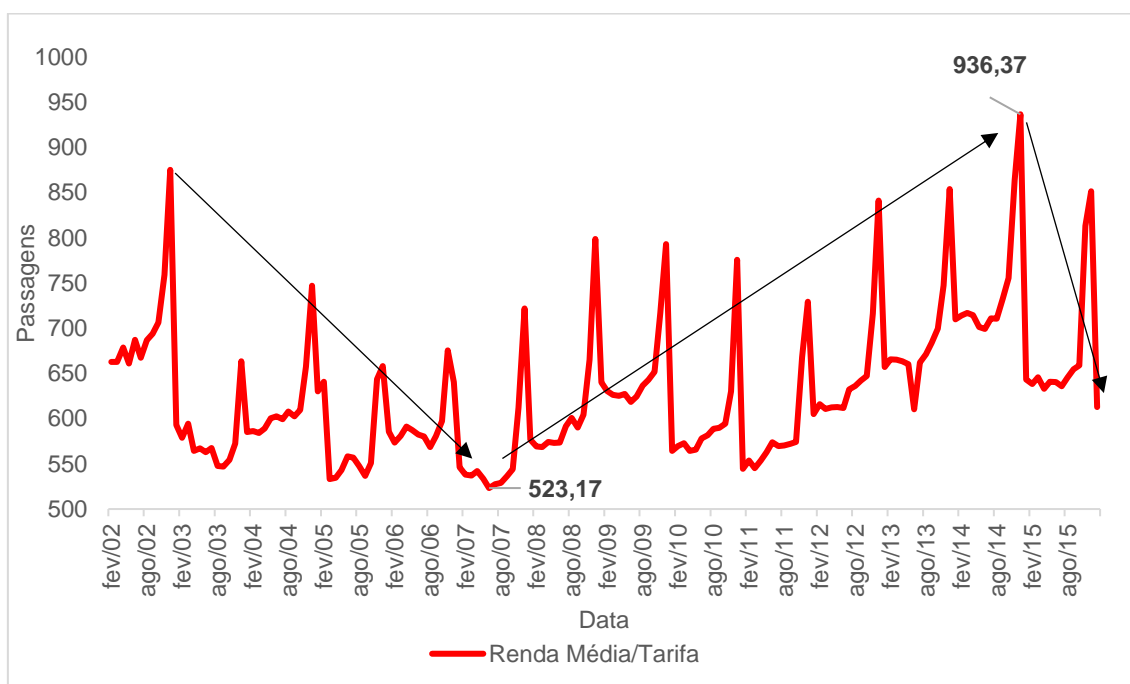
Em função de existir a POF apenas para os anos de 2003 e 2009, buscou-se uma maneira alternativa de medir o peso do transporte público coletivo na renda dos paulistanos entre 2001 e 2016. Utilizou-se aqui a noção de *affordability*. Este conceito é interessante para se pensar a adesão das pessoas ao sistema de transporte público. Carruthers et. al (2005, p. 2, tradução própria) definem a *affordability* como sendo:

“(…) a habilidade de se locomover sem constanger significativamente a realização de outras atividades de importância”<sup>101</sup>.

Em outras palavras, essa expressão está definindo o grau de acessibilidade ao transporte público. Tal ideia se torna especialmente importante em um país como o Brasil, no qual os principais usuários do transporte público urbano são pessoas de baixa renda. Dessa maneira, é possível utilizar a Política Tarifária do transporte público também como instrumento de inclusão social (Carvalho e Pereira, 2011).

Carvalho e Pereira (2011) propõem um *affordability index* que seja a razão da renda média, ou do salário mínimo, pelo valor da tarifa. Para São Paulo, como se pode ver na Figura 14, levando-se em consideração o rendimento médio da região metropolitana fornecido pelo IBGE, o *affordability index* proposto por Carvalho e Pereira (2011) varia bastante, entre 523 (junho de 2007) e 936 passagens (dezembro de 2014). Vale chamar a atenção de que o índice vai caindo até 2007, e passa a subir, acompanhando a subida da renda, quando, a partir de 2014, passa a cair de novo, em função da queda da renda, aumentos de passagem e crise econômica.

Figura 14 – Affordability Index: Razão entre Rendimentos Médios da região metropolitana de São Paulo e a Tarifa de Ônibus da cidade de São Paulo entre 2001 e 2016.



<sup>101</sup> “[...] the ability to undertake transport movements without significantly constraining the ability to undertake other activities of importance”. (Carruthers et. al, 2005, 2).

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IBGE e da SPTrans.

Infelizmente, os benefícios<sup>102</sup> que as famílias receberam para auxiliá-las a terem acesso ao transporte urbano, acontecem de maneira contraproducente, apesar de não podermos afirmar que é contra intuitiva. Carvalho e Pereira (2012) demonstram que quanto maior a renda do indivíduo – e, portanto, sua capacidade de pagamento – maior o número de famílias que recebem algum tipo de benefício. Tal quadro faz os autores questionarem a eficácia das políticas públicas de benefícios ao transporte.

Como explicação a este fenômeno, os autores citam desde o próprio Vale-Transporte – que só cobrem os trabalhadores formais –, a benefícios que empresas dão sob a forma de salários indiretos aos trabalhadores de maior renda, bem como a concessão indiscriminada (sem se levar em consideração a renda do usuário) de gratuidades para grupos focalizados, como estudantes e idosos, que muitas vezes teriam a capacidade de arcar com seu deslocamento. Para os autores, este último caso torna o quadro ainda mais grave, visto que:

“(…) os custos recaem sobre usuários pagantes, que em sua maioria são pessoas de baixa renda, pertencentes das camadas com menores porcentagens de recebimento de benefícios, conforme visto.” (Carvalho e Pereira, p. 26, 2012)

### **5.3.2 - O volume de passageiros de ônibus na cidade de São Paulo entre 2001 e 2016**

Para fazer a análise do volume de passageiros, em primeiro lugar, é preciso alertar que os dados foram conseguidos via Lei de Acesso à Informação<sup>103</sup>. A SPTrans providenciou os dados mensais do volume de passageiros no sistema de transporte público de ônibus em São Paulo entre 2001 e 2016, com exceção do período entre janeiro e julho de 2005 - sem explicar o motivo. Ainda, a empresa avisou que entre 2005 e 2012 os dados podem ter imprecisões em função de mudanças operacionais, em função dos seguintes motivos:

“(…) transição do anterior modelo de contratação dos operadores para o modelo vigente, alterações de diversas linhas, adoção dos Subsistemas Local e Estrutural e implantação de terminais de integração, além do início das operações do Bilhete Único (...)”. (Troca de e-mail entre o pesquisador e a SPTrans, 2017)

---

<sup>102</sup> “(...) algum tipo de benefício nos seus deslocamentos urbanos cotidianos, como auxílios pecuniários para gastos com transporte público ou combustíveis, ou o próprio vale-transporte (...)” (Carvalho e Pereira, p. 25, 2012).

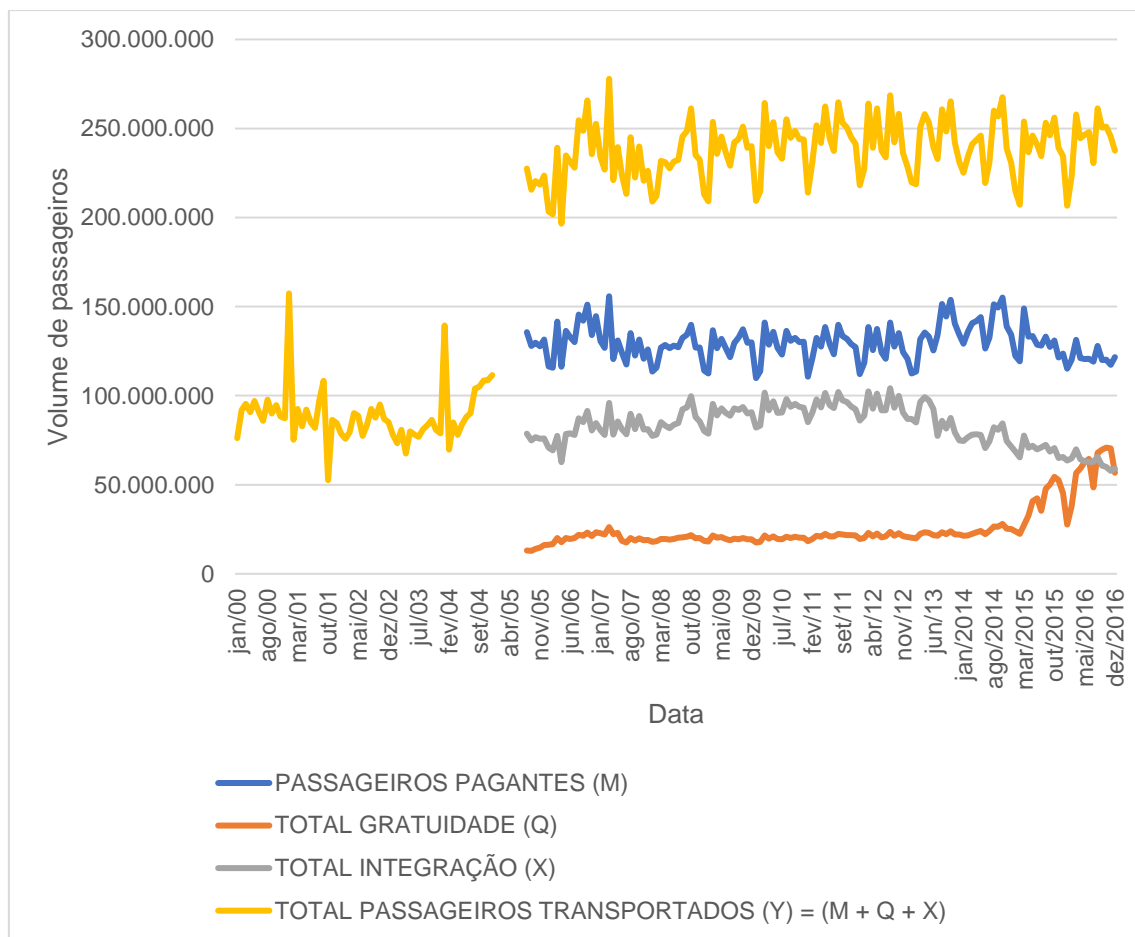
<sup>103</sup> Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011.

Entretanto, a SPTrans indica que, mesmo assim:

“(...) são os dados utilizados em estudos e demais análises das equipes técnicas da SPTRANS (...) [e] (...) todos os dados estão aptos para serem utilizados para fins estatísticos, análises de evolução do uso do transporte e demais estudos relacionados à mobilidade (...)”. (Troca de e-mail entre o pesquisador e a SPTrans, 2017)

Dito isso, vale apontar que a introdução do Bilhete Único em 2004 possibilitou não apenas a integração entre modais e o aumento da demanda pelo modal de ônibus, mas também aumentou a acurácia dos dados de demanda do transporte, visto que a coleta de dados passou a ser por uma via eletrônica – mesmo quando o usuário paga em dinheiro. Isso se dá porque o cobrador de ônibus recebe em dinheiro, mas libera a catraca para o usuário com o seu respectivo cartão. A implementação do Bilhete Único, entretanto, causou uma descontinuidade dos dados sobre transporte público, como pode-se observar na Figura 15.

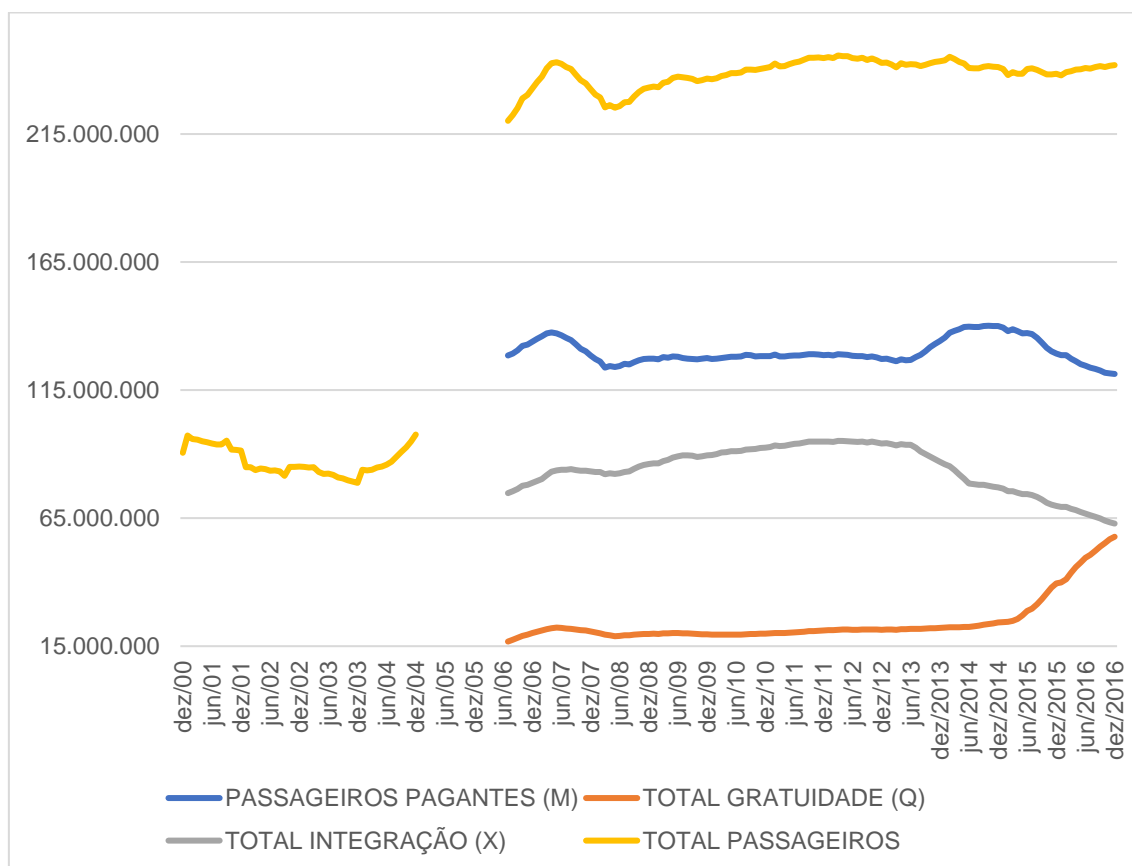
Figura 15 – Volume de passageiros transportados por ônibus na cidade de São Paulo entre 2001 e 2016.



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da SPTrans.

Assim, chama atenção como o fator sazonalidade impacta no volume de passageiros na cidade de São Paulo, tendo os meses de janeiro e julho (férias escolares) sempre com menor demanda. Portanto, para saber se a demanda de fato está subindo ou descendo, optou-se por fazer uma média móvel de 12 meses com o volume total de passageiros transportados e suas respectivas subdivisões (passageiros pagantes, em integração e que tem gratuidades), obtendo a Figura 17.

Figura 16 – Média móvel de 12 meses para o número total de passageiros transportados, total de pagantes, total integrações e total de gratuidades no sistema de transporte público de ônibus no município de São Paulo entre 2001 e 2016.



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da SPTrans.

A análise da Figura 16 é rica em diversos pontos. O primeiro é que permite ter uma visão geral dos passageiros de ônibus da cidade de São Paulo. Em relação a este ponto, primeiramente, observa-se o fato do Bilhete Único mudar qualitativamente

a quantidade de pessoas transportadas, apesar das limitações metodológicas. O salto de mais de 100 milhões de viagens com o intervalo de apenas um ano é emblemático.

No início de 2006, há um período de crescimento intenso no número de usuários do sistema de transportes, em todas as suas subdivisões, obtendo um primeiro auge da média móvel em julho de 2007. Isso significa que o período entre agosto de 2006 e julho de 2007, em média, foi um dos períodos mais intensos em termos de volume de passageiros. Logo depois desse auge, há uma queda que acontece quase na mesma intensidade que a alta anterior, fato que se forma um vale na curva da média móvel da demanda pelo transporte em março de 2008, com a queda do volume de passageiros acontecendo principalmente entre abril de 2007 e março de 2008. O grande aumento de tarifa – e consequente queda do *affordability index* - que aconteceu em novembro de 2006 está correlacionado com essa queda. Após este vale, a média móvel do total de passageiros começa uma trajetória ascendente sustentável, sem quedas ou aumento repentinos, obtendo seu auge em março de 2012.

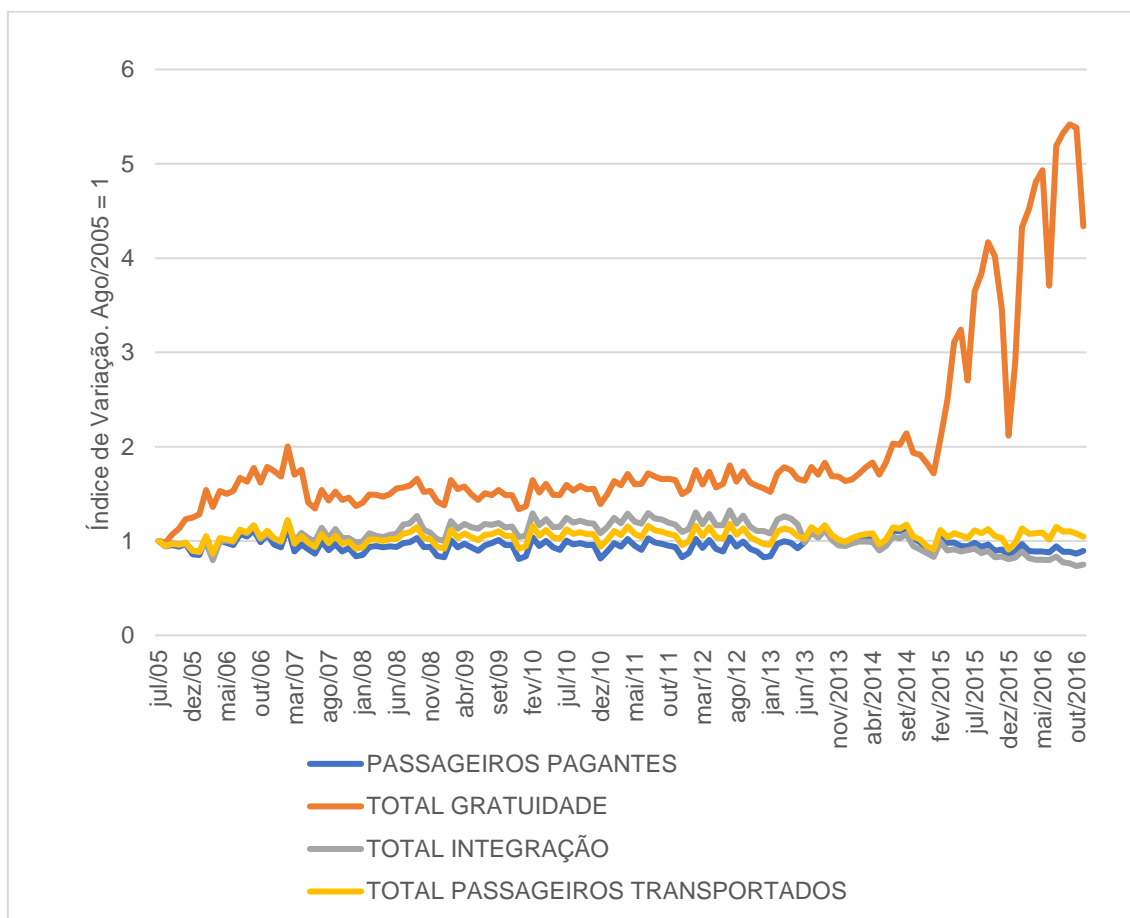
O que se torna preocupante do ponto de vista do gestor é que tal trajetória ascendente, que acontece na média móvel desde 2007 até 2012, tem pouca correspondência com um aumento sustentável do número de passageiros pagantes (que é possível observar na curva azul da Figura 16). Apesar da correlação entre os passageiros pagantes e os passageiros totais ser elevada no primeiro pico e no primeiro vale dos passageiros totais, depois desse momento, a correlação é cada vez menor. Há aumento dos passageiros totais apenas em função da intensificação das viagens em integração, visto que a média móvel do total de pagantes e gratuidades variam pouco, por um longo período – entre maio de 2008 e junho de 2013. A partir de então, o número de passageiros pagantes aumenta e cai novamente – correlacionado, novamente ao pico e queda do *affordability index* e aumento da tarifa em janeiro de 2015 -, voltando a um patamar próximo ao que era a média antes do novo aumento e queda.

As integrações passam a cair com certa solidez a partir de junho de 2013, atingindo sua mínima em dezembro de 2016, abaixo das 65 milhões de viagens. As gratuidades, por outro lado, têm, em média, pouca variação entre 2006 e 2014, quando se inicia uma trajetória ascendente bastante relevante para essa modalidade, fruto das políticas públicas de Tarifa Zero para grupos focalizados, postas em prática



desde então. Nesse sentido, projetando para além de 2016, o número de passageiros com gratuidades deve seguir tendência de alta, ou, no mínimo, estabilizar. A figura 17 sintetiza esse argumento, comparando como variou as gratuidades em relação aos outros tipos de passageiros, tendo como base agosto de 2005.

Figura 17 – Evolução do índice de variação dos passageiros pagantes, com gratuidades, em integração e passageiros totais do sistema de transporte de ônibus em São Paulo. Agosto de 2005 = 1.



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da SPTrans.

Em suma, modalidades que pagam - nem que seja apenas uma vez, como a integração - estão caindo desde novembro de 2014, enquanto as gratuidades estão subindo em grande velocidade a partir da mesma época. A queda da receita tarifária se torna inevitável, o que pressiona ainda mais a demanda por subsídios.

#### 5.4 – Considerações Finais

Essa parte do trabalho revisita indicadores e o fluxo das Soluções adotados pelos governos no que tange os condicionantes técnicos-econômicos do sistema de ônibus de São Paulo. Os dados analisados mostram como grande parte dos aspectos técnicos-econômicos – principalmente aqueles ligados à demanda – são, na verdade, função das tomadas de decisão política do que o contrário. São exemplos o comportamento de dos subsídios e o aumento do volume de passageiros por grupos que tem gratuidade.

Qualquer política pública tem um custo. Este custo pode ser otimizado ou piorado em função de escolhas técnicas-operacionais. No que tange a oferta do serviço de transporte, viu-se o custo do sistema subir bastante acima da inflação. Entretanto esse aumento não foi equânime: enquanto os salários dos trabalhadores do setor cresceram pouco acima da inflação, a remuneração de capital dos operadores subiu bastante acima da inflação. A escolha “técnica-operacional”, portanto, foi encarecer o sistema para o lado dos empresários

A atuação do gestor do transporte público na cidade de São Paulo é um dilema. Se por um lado ele busca diminuir a participação do Estado no financiamento do sistema, por outro, aumentos na tarifa podem afastar usuários, o que causaria um novo aumento de tarifa. Além disso, o gestor deve considerar que a capacidade de pagamento do usuário está sujeita a outras variáveis que ele não controla, como a incidência de uma crise econômica. O *affordability index* mostrou que a partir de 2014, a capacidade de acesso ao sistema de transporte público de fato caiu.

Entretanto, a partir de 2013, é notório que a tarifa de ônibus na cidade de São Paulo estaria em um patamar bem maior se não fossem os montantes cada vez maiores de recursos que foram dispendidos pela prefeitura para subsidiar a tarifa, bem como reajustes abaixo da inflação – em especial no governo Haddad. Com a capacidade de acesso ao sistema de transporte público – medido pelo *affordability index* – perdendo a força de alta a partir de 2013, e entrando em tendência de baixa a partir de 2014, somado à ampliação das gratuidades para certos grupos sociais, diminui-se o número passageiro pagantes, em um ambiente de aumento dos custos do sistema e queda da renda da população. Dessa forma, a tarifa apenas tem aumentos menores que a inflação se se aumenta de maneira relevante os subsídios a partir de 2013, o que, de fato, acontece.

Ao fazer o exercício de Carvalho e Pereira (2011) de observar padrões de variação do volume de passageiros, pode-se dizer que há um aumento importante entre 2005 e 2006, em função da finalização da implantação do Bilhete Único. Depois disso, com os subsídios em baixa e o *affordability index* caindo, cai o número de passageiros pagantes até 2007, corroborando a hipótese da importância da renda de Carvalho e Pereira (2011).

Em seguida, apesar do aumento dos subsídios e da recuperação do *affordability index*, a média do volume de passageiros pagantes se mantém razoavelmente estagnada – mesmo que em um patamar menor do que em 2005 – entre 2007 e 2012, ao invés de subir. Portanto, novamente é possível transpor a interpretação de Carvalho e Pereira (2011) do caso brasileiro para o caso da cidade de São Paulo. Para explicar esse processo, vale lembrar que, em primeiro lugar, o transporte público é definido pela literatura microeconômica como sendo um bem inferior, ou seja, aquele cuja demanda cai quando há um aumento de renda (Varian, 2006). O saldo no volume de pessoas pagantes transportadas pode ser neutro se, conforme se aumenta renda, aqueles que antes não tinham acesso ao transporte público passam a utilizá-lo – efeito renda –, enquanto pessoas que já tinham acesso ao transporte público o substituem por outro meio de transporte – efeito substituição. Tal hipótese, entretanto, ainda deve ser mais bem investigada por metodologias quantitativas.

Entre 2013 e 2014, há uma breve retomada do volume de passageiros pagantes transportados para, a partir de então, cair ligeiramente de novo. O número de passageiros com gratuidade, por outro lado, dá um salto nesse período, em função de políticas direcionadas a estudantes da rede pública e universitários do Proni, Fies e cotistas. A única saída para se manter os passageiros com gratuidades, apesar de queda dos passageiros pagantes, é os subsídios também darem um salto para manter essa ampliação de direitos, visto a queda de pagantes da tarifa, que é a principal forma de financiar o sistema. O número de passageiros com gratuidade quase triplica entre janeiro de 2015 e dezembro de 2016, sendo que esses passageiros são em sua maioria estudantes. Isso mostra a demanda reprimida que implica a existência da tarifa para acessar o serviço de ônibus.

Dessa forma, continuando o raciocínio de Carvalho e Pereira (2011), há um último período que apareceu em São Paulo, principalmente a partir de 2014, quando

a crise econômica dá os primeiros sinais. Nessa ocasião, o volume total de passageiros se mantém estável, apesar do volume de passageiros pagantes e em integração caírem, compensado, assim, pelo aumento de passageiros com gratuidades.

O aumento de subsídio para o transporte, em um cenário de queda da atividade econômica, corrobora com a hipótese da centralidade das manifestações de junho de 2013 para colocar o transporte como uma prioridade do governo da cidade de São Paulo – o que demonstra mais um caráter político da tarifa. Entretanto, o modelo de financiamento adotado – que pressupõe ou aumento da renda, e/ou aumento de subsídios – está claramente ameaçado em um ambiente de queda acentuada da renda, de aumento do desemprego e de crise fiscal, como o que se vive a partir de 2013, e se aprofunda em 2015.

Entre 2013 e 2016, a concessão de subsídios neste ambiente, demonstra que a Política Tarifária assumiu certo protagonismo entre as políticas levadas à cabo pela gestão municipal paulistana. Entretanto, tal protagonismo pode ser momentâneo. A qualquer momento, em função de mudanças nas dinâmicas político-eleitorais, a situação pode mudar em função deste gasto ser discricionário. Para que este protagonismo da Política Tarifária não sofra retrocessos - assumindo um caráter de política de Estado e não de governo – é necessária a criação de mecanismos duradouros que diminua de maneira contínua no tempo a importância da tarifa como principal mecanismo de financiamento do transporte público coletivo. Sugestões propostas por Carvalho et. al (2013) para tal mecanismo serão tratados no Capítulo 6, das conclusões.

Dessa forma, o lento barateamento da tarifa, bem como os direitos de gratuidade recém-conquistados pelos estudantes paulistanos, bem como os não tão novos direitos conquistados pelos idosos, não ficam expostos a ameaças a cada troca de prefeito, como por exemplo, ocorreu em Porto Alegre nos primeiros meses de 2017<sup>104</sup>. Em função das diversas externalidades positivas que trazem o aumento da demanda por transporte público, é necessário investimento neste setor, tornando-o, assim, política de Estado e não de governo.

---

<sup>104</sup> Propostas de redução de direitos com relação à gratuidade da passagem de ônibus foram amplamente divulgadas pela mídia gaúcha. Um dos lugares que se pode consultar é nesse link <<http://www2.correiopovo.com.br/Noticias/Politica/2017/04/615991/Pacote-de-Marchezan-chegara-nesta-quinta-a-Camara-de-Porto-Alegre>>.

## CAPÍTULO 6 – Conclusão

O presente trabalho tentou demonstrar como aspectos que vão além dos técnicos-econômicos determinam a tarifa de ônibus em São Paulo, entre 2001 e 2016, não fazendo sentido, portanto, pautar tal tema apenas com este recorte.

A opção pela definição de Políticas Públicas elaborada por Muller e Surel (2002) já põe em xeque esta concepção de que a política tarifária é apenas uma decisão isolada dentro de políticas maiores. Como foi discutido no Capítulo 2, a Política Tarifária compõe um quadro normativo de ação que combina elementos de força pública e competência que, em conjunto, constroem uma ordem local. Portanto, é possível considerar a definição da tarifa de ônibus como uma Política Pública, bem como analisar tal gestão como tal. A breve discussão feita no Capítulo 2 sobre “Estado de Coisas” serviu de apoio teórico para o questionamento que se passa a fazer a partir de 2013, não do valor tarifário, mas da tarifa em si como instrumento de financiamento do transporte público.

A dificuldade de se estabelecer fronteiras entre cada *policy cycle* da Política Tarifária, conforme explicado no Capítulo 2, não impediu que o Modelo dos Múltiplos Fluxos fornecesse uma estrutura de análise adequada às mudanças de tarifa de ônibus em São Paulo, entre 2001 e 2016 – mesmo o modelo se propondo apenas a analisar a subida de temas à agenda decisória. Foi possível fazer a análise de cada fluxo, da Janela de Oportunidade e dos Empreendedores Políticos de maneira longitudinal, demonstrando as dimensões não apenas técnico-econômicas do processo de reajuste de tarifa de ônibus.

Para se discutir as conclusões da análise da Política Tarifária de ônibus em São Paulo, deve-se enfrentar uma controvérsia deixada por Kingdon (2003) em sua teoria: a independência ou interdependência dos diversos fluxos. Para o tema aqui estudado, é quase impossível falar de um fluxo sem entrar em outro. Essa dificuldade já aparece na organização estrutural deste trabalho – ou seja, na forma que se organizaram os capítulos -, quando não se consegue separar o fluxo do Problema do fluxo Político – principalmente quando é levado em consideração que este trabalho faz uma análise longitudinal.

A demonstração do fluxo das Soluções adotadas se tornou um pouco mais fácil após ser apresentado o histórico político-normativo. Isso porque percebeu-se que as soluções - ditas técnicas-econômicas - são tomadas em função de escolhas políticas e/ou de como o problema está recortado. Mesmo assim, isso não significa que este processo está livre de contradições.

Nesse sentido, pode-se citar, por exemplo, a forma pela qual cada gestor considera mais adequado financiar o serviço de transporte público coletivo. Todos os ex-secretários de transporte entrevistados não consideram que apenas a tarifa seja adequada para o financiamento do serviço de transporte público coletivo. Mesmo assim, diversas vezes ao longo do período implementaram medidas para que se diminuísse ao máximo a participação do Estado neste financiamento – principalmente entre 2001 e 2006. A necessidade de financiar um serviço público que não seja um direito social – determinado no fluxo dos Problemas -, combinado com a decisão de diminuir subsídios - tomada no Fluxo da Política -, subjuga o fluxo das Soluções a determinarem relevantes reajustes na tarifa.

A suposta controvérsia entre a diretriz da modicidade tarifária e o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de licitação só aparece quando o Estado não quer se envolver com o financiamento do sistema. A lógica, especialmente entre 2001 e 2006, era apenas achar meios para financiar o sistema de transporte, com a menor participação possível do Estado neste financiamento. Assim, o objetivo era, exclusivamente, o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de licitação sem levar em consideração a modicidade tarifária – o que demonstra uma hierarquia de diretriz sobre a outra, a partir de uma lógica política. Assim que o Estado aumenta sua participação no financiamento do sistema, a pseudo-controvérsia se esvai: se atinge o equilíbrio econômico financeiro, ao mesmo tempo que se atua no sentido da modicidade tarifária.

O primeiro “pico” de aumento de subsídios se dá entre 2008 e 2010<sup>105</sup>. Após as eleições de 2008, se opta - em função de uma promessa eleitoral – por congelar a tarifa de ônibus, a solução adotada é um aumento dos subsídios, fazendo com que, pela primeira vez, eles atingissem um patamar acima dos 20% das receitas do sistema. Percebe-se que, neste período, mobilizou-se pelo menos o fluxo Político, em

---

<sup>105</sup> Para ver esse fenômeno voltar na Figura 9.

função da promessa eleitoral, e o fluxo das Soluções por aumentar o subsídio. Entretanto, nos reajustes de 2010 e 2011 compensa-se esse congelamento de 2006, quando no acumulado a tarifa esteve mais distante da inflação medida pelo IPCA - 21% acima. A consequência disso é novamente os subsídios voltarem a um patamar abaixo dos 20%, chegando, inclusive, a zerar em janeiro de 2011<sup>106</sup>. Mais uma opção política.

Paralelamente a este processo de sucessivos aumentos acima da tarifa de ônibus acima da inflação, ainda em 2006, nasce e passa se desenvolver o MPL-SP. As ações deste grupo já começam a demonstrar força relevante em 2011, quando aumenta-se consideravelmente o número de manifestantes, bem como a repressão dos protestos. A atuação do MPL buscava um aprofundamento da cidadania, colocando ao serviço de transporte uma perspectiva de direito social.

O MPL, diferentemente dos movimentos sociais surgidos na década de 80, já não orbitava com tanta clareza em torno do PT, apesar de não ser um movimento antipetista. O auge da sua atuação ter sido em governos petistas – tanto em âmbito municipal, quanto federal - significou um rearranjo das Forças Políticas Organizadas, que se dá no fluxo da Política.

A atuação do movimento influencia uma redefinição do Problema a ser resolvido pela Política Tarifária. Afinal, colocava o MPL-SP, o transporte tem uma natureza diferente de outros serviços prestados pelo Estado, como por exemplo o serviço prestado por empresas que dão fim ao lixo urbano produzido? Se não tem, por que cobrar por ele? Os novos contornos do problema colocam a controvérsia de um direito social implicar em pagamento pela população.

Em 2013, ano de posse do recém-eleito governo do petista Fernando Haddad, tanto a pesquisa documental como a de campo demonstraram que houve nítida influência do governo federal no reajuste. Um aumento de R\$ 0,40, previamente planejado pela gestão Haddad, deixa de acontecer em janeiro para que não se pressione a inflação. Quebra-se uma lógica de atuação para reajuste que vinha desde 2010, quando o reajuste acontecia em janeiro. O novo valor também foi consequência deste contato: ao invés de aumento de R\$ 0,40 – o que significaria 13,3% de aumento

---

<sup>106</sup> Idem.

da tarifa contra uma inflação de 15,97% desde o último reajuste -, a tarifa subiria “apenas” R\$ 0,20.

Assim, destaca-se um aspecto do fluxo Político que Kingdon (2003) reconhece que não incluiu em seu modelo: o federalismo. Entretanto, vale apontar que, de alguma forma, o contato do governo federal com municipal expressa uma espécie de Força Política Organizada, visto que a coerção do governo de Dilma sobre o governo Haddad no que diz respeito a tarifa não pode ocorrer via decretos, se não por via negociação e convencimento – mecanismos típicos da atuação política. Seguindo este raciocínio, frações das Forças Políticas Organizadas impediram um reajuste em janeiro, apesar de outro aspecto do fluxo da Política estar pressionando em sentido oposto: as Mudanças no Governo - que, em geral, contribuem com mudanças na agenda, no caso, o aumento da tarifa.

Tendo como exemplo de luta a conquista da cidade de Porto Alegre – que já havia sido bem-sucedida no não aumento da tarifa naquela cidade em abril -, assim que se anuncia o aumento de R\$ 0,20, o MPL-SP mostra que continuou atuante e crescendo, e leva, em um primeiro momento, milhares de pessoas às ruas. Não se deve perder de vista que o anúncio da nova tarifa foi feito às vésperas da Copa das Confederações – evento que evento que explicitava e materializava todas as contradições das decisões de investimento no urbano desde o governo Lula. O “Humor Nacional”, mas também o “Humor Local”, tinham clara influência na configuração do fluxo Político.

Em um primeiro momento, a atuação da mídia tradicional colocava empecilhos a atuação do MPL-SP, classificando os manifestantes de baderneiros e vagabundos. Mesmo assim, o número de pessoas que aderiam às ruas crescia a cada novo protesto. As redes sociais, neste ambiente, tinham um papel cada vez mais fundamental para desconstruir a narrativa colocada pela mídia tradicional. Mesmo assim, conforme demonstrado no Capítulo 3, a opinião de alguns analistas foi de que o movimento não seria bem-sucedido se não tivesse havido uma desmedida violência policial contra os manifestantes e contra a própria imprensa - tradicional ou não - no protesto do dia 13 de junho de 2013. Aqui já é um exemplo claro de quando o fluxo da Política se esbarra e é dependente do fluxo dos Problemas: após a atuação policial



desmedida, instalava-se uma crise, com evento focalizador e feedback negativo das ações – as jornadas de junho estavam postas.

A partir do dia 17 de junho de 2013, os protestos assumem uma dimensão qualitativamente diferente que impõe aos tomadores de decisão não outra alternativa do que o primeiro rebaixamento de tarifa de ônibus da história da cidade de São Paulo. Fruto de um evento Político, a Solução “técnico-econômica” para isso foi uma realocação orçamentária que retirou recursos de outras áreas e aumentou os créditos para o setor de transportes, o que fez a participação do Estado no financiamento do transporte entrar em uma curva crescente.

Como consequência deste processo, pela primeira vez no período estudado, questões não apenas relativas ao custo do sistema de transportes, mas também ao seu acesso (ou não) eram trazidos à tona, quando se tratava de Política Tarifária – apesar de já haver estudos anteriores a 2013 problematizando isso. Em especial, a concepção de transporte como direito social é disseminada nesse processo, o que implica em constante reenquadramento do problema.

Tal reenquadramento do problema, bem como o questionamento cada vez maior da existência da tarifa vão influenciar na maneira que foram realizados (ou não) os próximos reajustes. Vale apontar que aquela necessidade de haver o reajuste - dita, em um primeiro momento das jornadas de junho, como “inegociável” - em 2013, não se materializou em 2014. Conforme argumentado por Gregori (2016), se era tão necessário assim o reajuste em 2013, por que já não era em 2014 – mesmo após de a tarifa ter sido congelada por três anos -, ano de eleições para presidente? Mais uma vez o argumento técnico-econômico – de necessidade incondicional de aumento do preço da tarifa - não se sustenta e a solução encontrada, no fluxo das Soluções, foi um aumento substancial dos subsídios para fazer frente a mais um ano de congelamento da tarifa.

A inflação medida pelo IPCA já havia acumulado 27,03% de variação positiva, em 2015, frente a 2011 – data em que se definiu a tarifa em R\$ 3,00. O aumento de R\$ 0,50 da tarifa, em janeiro de 2015, representou um aumento de 16,67%, sendo, portanto, uma variação bastante abaixo desde o último aumento de fato. Foi o reajuste no qual a diretriz da modicidade tarifária era cumprida de forma mais intensa, após ser ignorada por anos.

Vale reforçar que, mesmo em períodos de congelamento e/ou diminuição do valor da tarifa, o equilíbrio econômico-financeiro do contrato não deixou de ser seguido, apenas houve uma mudança no agente que contribuiria mais neste processo: o usuário diminui sua participação, sendo compensado com o aumento da participação do Estado. A política tarifária, portanto, é uma expressão do conflito distributivo social brasileiro: quem usa, quem paga, quem recebe e quem se beneficia do serviço de transporte público coletivo?

A massificação das jornadas de junho, iniciadas pela luta dos movimentos sociais pela diminuição da tarifa, sem dúvida, contribuem no processo de reenquadramento do problema de financiamento do transporte público coletivo, fazendo com que o Estado, de fato, tome iniciativas para o cumprimento da diretriz da modicidade tarifária. O reajuste de 2016 também leva em conta este novo reenquadramento, porém de maneira menos intensa que 2015: a tarifa no último ano da gestão de Haddad variou 8,57%, frente a uma variação do IPCA de 10,67%. Dessa maneira, todos os reajustes pós-2013 já levam em conta essa mudança de reenquadramento do Problema. Há uma consequente readaptação do fluxo das Soluções, com substancial, aumento dos subsídios.

É interessante notar que o fluxo Político consegue perceber certos momentos para realizar o reajuste – mesmo quando realizados abaixo da variação inflacionária. Em 2014, época de eleições com inflação em preocupante processo de aceleração, não se realiza reajuste. No início de 2015, quando diversos preços administrados são reajustados ao mesmo tempo, cria-se um ambiente em que torna mais fácil o reajuste da passagem de ônibus. Curiosamente, mesmo as grandes manifestações terem acontecido menos de dois anos, o MPL-SP pouco consegue se impor neste reajuste de 2015. Entretanto, como uma espécie de contrapartida a este aumento da passagem, programas de Tarifa Zero focalizados em grupos sociais específicos são lançados, o que também pressiona ainda mais o aumento de subsídios. Em 2016 o governo Haddad ainda consegue emplacar um aumento da tarifa – único no período em ano de eleição municipal. Mesmo assim, é o único ano em que o patamar de subsídios ultrapassa 50% das receitas do sistema. E Haddad perde a eleição.

Dessa maneira, como foi demonstrado, para Política Tarifária, os fluxos não tem como transcorrer de forma independente como afirmou Kingdon (2003). Na

realidade eles atuam de forma completamente interdependente – conforme proposto por Mucciaroni -, com um fluxo dependendo constantemente da dinâmica do outro. O fluxo das Soluções parece que é o maior dependente da dinâmica dos outros fluxos, o que reforça a ideia aqui apresentada da tarifa como resultado maior do jogo político e da forma que se recorta o problema, do que do jogo técnico. O exemplo máximo é junho de 2013 – explorado na entrevista com Jilmar Tatto -, mas o raciocínio serve para todos os reajustes.

Nas entrevistas também são confirmadas algumas hipóteses prévias deste pesquisador, como, por exemplo, a facilidade de se realizar reajustes em época de férias escolares. Todos entrevistados também consideram que seja mais fácil realizar mudanças – não apenas de tarifas – nos começos dos governos. Em relação ao reajuste de outros entes, também foi confirmado a hipótese de influência do governo estadual na determinação do valor da passagem de ônibus, especialmente em função do convênio tarifário do modal de ônibus com os modais sobre trilhos. Por outro lado, sobre a possibilidade previamente considerada de São Paulo ser influenciado por reajustes de outros municípios, todas as entrevistas mostraram que o que acontece é o contrário: outros municípios que esperam a cidade de São Paulo reajustar para, aí sim, reajustarem o preço das passagens de ônibus nas suas cidades.

Uma das maiores descobertas do trabalho foi a não-centralidade da figura do secretário de transportes como Empreendedor Político da Política Tarifária, sendo este papel ocupado muito mais pelo prefeito e secretário de finanças do que pelo secretário de transportes. Este achado – que só foi possível através das entrevistas – rejeitou a hipótese inicial deste trabalho, mas também não colocou a figura dos empresários neste papel – como faz Matela (2015), por exemplo.

Deve-se fazer a ressalva que esta descoberta pode ser fruto de a pesquisa de campo ter sido realizada apenas com os ex-secretários de transportes, não tendo sido consultados pessoalmente os ex-prefeitos, ex-secretários de finanças, integrantes dos movimentos sociais e burocratas. Sem dúvida, em alguns momentos nas entrevistas percebeu-se – mesmo que de forma bastante sutil – uma tentativa dos ex-secretários de diminuir sua responsabilidade frente a um ato bastante impopular, que é o aumento de tarifas de ônibus.

Mesmo assim, isso pouco muda a conclusão de que o valor tarifário é predominantemente político. Conforme explicado ao longo do trabalho, a existência de instrumentos institucionais como a dissociação do montante arrecadado com a tarifa da remuneração dos operadores do transporte, a definição no contrato de licitação da fórmula de remuneração, a disponibilidade de recursos orçamentários e o Bilhete Único, em conjunto com a disponibilidade orçamentária para subsidiar o transporte público na cidade de São Paulo, de fato, fazem com que o secretário de transportes assuma mais uma função “técnica” – de melhorias operacionais, de realização dos cálculos dos custos, por exemplo -, do que de definição da tarifa.

O valor da tarifa, por ser o instrumento de arrecadação do Estado para financiamento do transporte público coletivo, é definida, no limite, pelo secretário de finanças e prefeito. O secretário de finanças considera o custo total do sistema de transporte e o quanto disponibilizar para a secretaria de transporte, dadas as prioridades de governo – estas, por sua vez, definidas em conjunto com o prefeito. Neste processo, aspectos como a consideração do ciclo eleitoral também são levados em consideração.

É no orçamento em que se explicitam as prioridades políticas de um governo, dado que os recursos globais de um município são escassos. Assim, o orçamento é o espaço por excelência do exercício da Política, por ser onde se definem as prioridades. Desde junho de 2013, aumentou-se de maneira considerável os recursos para o transporte público coletivo. Os reajustes feitos desde então foram abaixo da inflação, barateando, em termos reais, a passagem de ônibus. Nesse sentido, a luta dos movimentos sociais pela redução da tarifa tem sido vitoriosa para que não fique apenas na letra da lei a recém-promulgada concepção do transporte como direito social.

Em função de todos os argumentos aqui apresentados, a Política Tarifária em São Paulo, entre 2001 e 2016, demonstra ter determinantes políticos que são muito mais importantes do que as variantes técnicas técnicas. Isso não significa que os aspectos operacionais e de custos não sejam importantes, apenas não são tão centrais quanto os determinantes políticos.

Nos termos de Kingdon (2003), em relação a Política Tarifária, são o fluxo da Política e dos Problemas que, no limite, determinam o fluxo das Soluções. Portanto, a

Política Tarifária ser preponderantemente um processo político, dá sentido à existência e põe em lugar central a atuação dos movimentos sociais que disputam a tarifa de ônibus para que o transporte seja paulatinamente tratado como um direito social. A Política Tarifária continuar sendo apresentada como algo estritamente técnico serve apenas aos interesses daqueles que querem interditar o debate do quanto a sociedade aceita (ou não) pagar pelo transporte público coletivo.

É interessante perceber que nenhum dos secretários entrevistados consideram os custos do transporte uma “caixa-preta”, como é considerado pelo senso comum. A própria entrevista com Lúcio Gregori (Fix et. al, 2015) já mostra a mesma interpretação. Uma hipótese ainda a ser investigada em futuros trabalhos, é que a ideia de “caixa-preta” tem mais a ver com a semântica do setor de transportes – que apresenta termos como “rodagem”, “sapata de carvão”, “AVLs”, além de “lubrificante”, “diesel” e “gás” – associado a necessidade de um conhecimento contábil para que se possa analisar os custos, do que necessariamente ser um setor em que não apresente transparência<sup>107</sup>. É natural que os gestores do setor de transporte tenham esse entendimento. Também é razoável o senso comum ter dificuldade de entender os custos. Talvez seja necessário um trabalho mais intenso de demonstrar os mecanismos de controle e transparência, bem como seus resultados, para que o setor se desassocie desta imagem.

O barulho e posterior eco das jornadas de junho de 2013, em conjunto com a crise econômica, propiciaram um ambiente de dificuldade para o gestor público dos transportes coletivos públicos aumentar a tarifa acima da inflação. Esse fenômeno acontece em um momento de aprofundamento do desmonte do frágil Estado de Bem-Estar Social brasileiro pós CF/1988. Reajustes tarifários abaixo da inflação - em um cenário cuja a única alternativa é apenas o aumento da disponibilidade de recursos orçamentários do tesouro municipal – não são sustentáveis. O pacto federativo brasileiro também não contribui com este quadro, sendo os municípios altamente dependentes da distribuição da arrecadação dos entes federais e estaduais.

Em primeiro lugar, para que os reajustes da tarifa aconteçam abaixo da inflação, é necessária a disponibilidade de recursos municipais. A cidade de São

---

<sup>107</sup> Especialmente pós-2013, a transparência do setor não é baixa. Mas Lúcio Gregori já não considerava o setor uma “caixa-preta” em 1991.

Paulo, em função da sua grandeza e solidez econômica consegue proporcionar recursos – mesmo que de maneira insuficiente, se analisado em termos comparativos com cidades europeias. Demais cidades do país não tem essa mesma sorte, não conseguindo disponibilizar quase nada de recursos para a modicidade tarifária.

Mais importante que isto, os recursos destinados ao transporte terem como origem apenas o tesouro municipal implica em vontade e compromisso político por parte dos gestores públicos para que se mantenham os direitos conquistados. Se o barateamento do transporte coletivo público esteve como uma prioridade na cidade de São Paulo entre 2013 e 2016 – explicitados nos recursos destinados para o transporte -, em outros momentos podem não estar, o que significaria um retrocesso para um tempo em que a tarifa crescia de maneira desproporcional à inflação.

Segundo a literatura de Garbage Can o Problema não necessariamente é anterior a Solução. No caso aqui estudo, por sua vez, em todos os momentos a Solução veio depois do Problema. Entretanto, não foram aplicadas soluções alternativas ao aumento da tarifa e/ou aumento dos subsídios exclusivamente provenientes do tesouro municipal. Tal fato que evidencia que as Soluções aplicadas estavam em uma lata de lixo a espera de serem aplicadas. Não se conseguiu pensar para além desta caixa.

Tendo todas estas questões em vista, seria interessante pensar maneiras alternativas de financiamento do transporte público coletivo. Uma das opções é a estruturação de um fundo público com o fim de financiar o sistema de transporte público coletivo, rompendo com a lógica discricionária de barateamento que vigeu entre 2013 e 2016. Dessa forma, a diminuição da tarifa – e, no limite, sua extinção – aconteceria com certo grau de independência da vontade e compromisso político dos políticos de plantão.

Se tal fundo, ainda, for estruturado de uma maneira que consiga absorver recursos do transporte individual privado, além de fortalecer o financiamento de um direito social, também serviria como um instrumento de combate às externalidades negativas causadas pelo uso intensivo e generalizado do modal privado.

Estudos como o de Carvalho et. al (2013) já propõem diversas fontes de recursos para a criação deste fundo, o que descentralizaria em diversos entes estatais e setores da sociedade civil a responsabilidade de financiamento do transporte

público. Carvalho et. al (2013), ao final de seu trabalho, apresentam uma tabela com origem, fonte, justificativa, caracterização, vantagens e desvantagens, além de exemplos de recursos que poderiam compor este fundo. Como exemplos de fontes, pode-se citar o orçamento geral, fundos vinculados a outras políticas públicas, taxa sobre os combustíveis, taxa sobre o uso da via sujeita a congestionamento, cobrança de estacionamentos em vias públicas, cobrança de estacionamentos de uso privado, tributos incidentes sobre a produção, comercialização e propriedade dos veículos individuais, Vale-Transporte, tributo com base na folha de pagamento de empresas, instrumentos de captura de valor e atividades geradoras de renda associadas ao transporte.

A estruturação e posterior fortalecimento deste fundo preservaria direitos hoje focalizados, mas também, principalmente, criaria condições para uma política universal de transporte público coletivo, permitindo todos cidadãos de usufruí-lo, tornando-o, assim, política não de governo – que varia nos ciclos políticos -, mas de Estado – tornando-a relativamente constante no tempo.

Enquanto o transporte público coletivo tem seu financiamento pautado pelo modelo vigente entre 2001 e 2016 – de *trade-off* entre tarifa *versus* subsídio -, a disputa do orçamento pelos movimentos sociais de barateamento de tarifa - dado o caráter essencialmente político para definição do valor da tarifa - se mostrou fundamental para que o preço da passagem de ônibus fosse reajustado abaixo da inflação. Aproxima-se, assim, mesmo que de maneira mínima, do transporte à sua condição de direito social, também pautada por tais movimentos. Talvez a próxima estratégia a se pensar seja a luta pela estruturação de tal fundo.

Que a luta pelo aprofundamento da cidadania – não apenas no campo dos transportes – continue, pois ainda há um longo caminho pela frente.

## Bibliografia

ALONSO, Ângela. **A POLÍTICA DAS RUAS. Protestos em São Paulo de Dilma a Temer.** Novos Estudos. Cebrap. p. 49 a 58. Junho, 2017.

ANTP, Associação Nacional de Transportes Públicos. **Sobre a Pesquisa de Imagem.** 2001. Disponível em: <http://www.antp.org.br/pesquisa-de-imagem/sobre-a-pesquisa-de-imagem.html>. Acesso em: 01 de março de 2018.

\_\_\_\_\_. **Sobre a Pesquisa de Imagem.** 2004. Disponível em: <http://www.antp.org.br/pesquisa-de-imagem/sobre-a-pesquisa-de-imagem.html>. Acesso em: 01 de março de 2018.

\_\_\_\_\_. **Sobre a Pesquisa de Imagem.** 2008. Disponível em: <http://www.antp.org.br/pesquisa-de-imagem/sobre-a-pesquisa-de-imagem.html>. Acesso em: 09 de março de 2018.

\_\_\_\_\_. **Sobre a Pesquisa de Imagem.** 2012. Disponível em: <http://www.antp.org.br/pesquisa-de-imagem/sobre-a-pesquisa-de-imagem.html>. Acesso em: 17 de março de 2018.

\_\_\_\_\_. **Sistema de Informações da Mobilidade Urbana.** Relatório Comparativo 2003-2014. Julho de 2016

ANTP, Associação Nacional de Transportes Públicos. BNDES, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. **Integração nos Transportes Públicos.** ANTP/BNDES. Fevereiro. 2007.

ARAÚJO, Glauco; GONÇALVES, Gabriela. **Protesto contra aumento de tarifas em SP termina em confronto.** Portal de Notícias G1. 09 de janeiro de 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2016/01/manifestantes-protestam-no-centro-de-sp-contra-aumento-de-tarifas.html>. Acesso em: 25 de março de 2018.

BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. **The Two Faces of Power.** American Political Science Review, v. 56, n. 4, p. 947-952, dez. 1962.

BAZANI, Adamo. **ANÁLISE – Ônibus em São Paulo perdem passageiros em 2017: Foram 52,3 milhões de registros a menos.** 26 de janeiro de 2018. Disponível em: <https://diariodotransporte.com.br/2018/01/26/analise-onibus-em-sao-paulo-perdem->



[passageiros-em-2017-foram-523-milhoes-de-registros-a-menos/](#). Acesso em: 15 de junho de 2018.

\_\_\_\_\_. **Mais lotes de cooperativas e PMs vão ter de passar pelas catracas.** 04 de fevereiro de 2013. Disponível em: <https://diariodotransporte.com.br/2013/02/04/licitacao-onibus-sao-paul/>. Acesso em: 25 de maio de 2018.

BOBBIO, N. Política. In: BOBBIO, N; MATEUCCI, N; PASQUINO, G. **Dicionário de Política.** 12 ed. Brasília: Editora UnB, 2002, v.2

BOGHOSSIAN, Bruno. **Para Serra, promessa feita em 2004 era apenas 'um papelzinho'.** Estadão. 19 de março de 2012. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,para-serra-promessa-feita-em-2004-era- apenas-um-papelzinho,850619>. Acesso em: 17 de março de 2018.

BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor.** Disponível em: [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc\\_ipca/defaultinpc.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc_ipca/defaultinpc.shtm). Acesso em: 15 de maio de 2017.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Mensal de Emprego.** Disponível em: [https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme\\_nova/defaulttab2.shtm](https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme_nova/defaulttab2.shtm). Acesso em: 15 de maio de 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 08 de janeiro de 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em: 08 de janeiro de 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.587, de 3 de 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 no 5.452, 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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm). Acesso em: 08 de janeiro de 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 7.418, de 16 de dezembro de 1985. Institui o Vale-Transporte e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7418.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7418.htm). Acesso em: 08 de janeiro de 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.987, 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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8987compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987compilada.htm). Acesso em: 08 de janeiro de 2018.

Brewer (1974) apud BADIE, Bertrand; BERG-SCHLOSSER, Dirk; MORLINO, Leonardo. **International Encyclopedia of Political Science**. Volume 1. SAGE, 2011. BRITO, Gisele. **Ato contra preço da passagem elege Haddad como alvo preferencial**. Rede Brasil Atual. 08 de junho de 2013. Disponível em: <http://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2013/06/so-vai-haver-dialogo-se-a-gente-mostrar-forca-afirma-ativista-do-passe-livre-de-sp-3452.html>. Acesso em: 25 de março de 2018.

CAPELLA, Ana Cláudia N. **Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas**. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, pp. 25-52, BIB, São Paulo, nº 61, 1º semestre de 2006.

CARRUTHERS, Robin; DICK, Malise; SAURKAR, Anuja. **Affordability of public transport in developing countries**. Washington DC: World Bank Publications, Transport Papers TP3, Jan. 2005.

CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de. **EMISSIONES RELATIVAS DE POLUENTES DO TRANSPORTE URBANO**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Jun/2011.

\_\_\_\_\_. **Nota técnica Nº 9: O Uso da CIDE Para Custeio do Transporte Público Urbano (TPU)**. Brasília: IPEA, 2016. Disponível em:

[https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=27700&Itemid=1](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=27700&Itemid=1). Acesso em: 15 de maio de 2017.

CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de; PEREIRA, Rafael Henrique Moraes. **Texto para Discussão Nº 1595: Efeitos da variação da tarifa e da renda da população sobre a demanda de transporte público coletivo urbano no Brasil**. Brasília: IPEA, 2011. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=9767](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=9767).

Acesso em: 15 de maio de 2017.

\_\_\_\_\_. **Texto para Discussão Nº 1803: Gastos das Famílias Brasileiras com Transporte Urbano Público e Privado no Brasil: Uma Análise da POF 2003 e 2009**. Brasília: IPEA, 2012. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=16579](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=16579).

Acesso em: 15 de maio de 2017.

CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de; GOMIDE, Alexandre; PEREIRA, Rafael Henrique Moraes; MATION, Lucas Ferreira; BALBIM, Renato; LIMA NETO, Vicente Correia; GALINDO, Ernesto Pereira; KRAUSE, Cleandro; GUEDES, Erivelton Pires. **Tarifação e financiamento do transporte público urbano**. IPEA, 2013 (Nota Técnica nº 2). Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=18842](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=18842).

Acesso em: 15 de maio de 2017.

COHEN, Michael D.; MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. **A Garbage Can Model of Organizational Choice**. *Administrative Science Quarterly*, v. 17, n.1, p. 1-25, mar. 1972.

COMPANHIA DO METROPOLITANO DE SÃO PAULO. **Pesquisa Origem-Destino/Metrô**. Companhia do Metropolitano de São Paulo. São Paulo. 1997.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Origem-Destino/Metrô**. Companhia do Metropolitano de São Paulo. São Paulo. 2007.

DATAFOLHA. **Na véspera do primeiro turno da eleição, Marta tem 36% e Kassab atinge 30% dos votos válidos**. São Paulo, 04 de outubro de 2004. Disponível em: <http://datafolha.folha.uol.com.br/eleicoes/2008/10/1196438-na-vespera-do-primeiro-turno-da-eleicao-marta-tem-36-e-kassab-atinge-30-dos-votos-validos.shtml>. Acesso em: 01 de março de 2018.

EASTON, David. **A Framework for Political Analysis**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall. 1965

EMPLASA. Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S/A. Região Metropolitana de São Paulo. 2018. Disponível em: <https://www.emplasa.sp.gov.br/RMSP>.

EMTA. European Metropolitan Transport Authority. **Barometer – 2015**. 11th edition. Madrid, 2017. Disponível em: <http://www.emta.com/spip.php?article267&lang=en>. Acesso em: 15 de maio de 2017.

ESTADÃO. **Alckmin lidera disputa pela Prefeitura em SP, diz Datafolha**. Agência Estado. 12 de agosto de 2007. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,alckmin-lidera-disputa-pela-prefeitura-em-sp-diz-datafolha,33476>. Acesso em: 09 de março de 2018.

\_\_\_\_\_. **Tarifa de ônibus de SP sobe hoje para R\$ 2,70**. 04 de janeiro de 2010. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/geral,tarifa-de-onibus-de-sp-sobe-hoje-para-r-2-70,490120>. Acesso em: 17 de março de 2018.

\_\_\_\_\_. **Chegou a hora do basta. Opinião**. 13 de junho de 2013. Disponível em: <http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,chegou-a-hora-do-basta-imp-,1041814>. Acesso em: 25 de março de 2018.

FALCONI, Consultores de Resultados; AMBEV, Sociedade Anônima; ONSV, Observatório Nacional de Segurança Viária. **Retrato da Segurança Viária no Brasil – 2014**. 2014.

FIORI, Pedro Fiori. **Da (Anti)Reforma Urbana brasileira a um novo ciclo de lutas nas cidades**. Correio da Cidadania. 09 de novembro de 2013. Disponível em: <http://www.correiodacidade.com.br/especiais/83-da-antireforma-urbana-brasileira-a-um-novo-ciclo-de-lutas-nas-cidades/9047-09-11-2013-da-antireforma-urbana-brasileira-a-um-novo-ciclo-de-lutas-nas-cidades>. Acesso em: 15 de maio de 2017.

FIX, Mariana; RIBEIRO, Giovani Espíndola; DOCA PRADO, André. **Mobilidade Urbana e Direito a Cidade: Uma Entrevista com Lúcio Gregori sobre Transporte Coletivo e Tarifa Zero**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos Regionais V.17, N.3, p.175-191, RECIFE, set. /dez. 2015.

FOLHA DE S. PAULO. **Tarifa de ônibus em SP sobe para R\$ 1,70 a partir deste domingo**. 11 de janeiro de 2001. Disponível em:

<https://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u66418.shtml>. Acesso em: 01 de março de 2018.

\_\_\_\_\_. **Filme Antigo**. 19 de maio de 2001. Paineis. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1905200101.htm>. Acesso em: 01 de março de 2018.

\_\_\_\_\_. **Petista não supera crise nos transportes**. 29 de dezembro de 2002. Reportagem Local. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2912200203.htm>. Acesso em: 01 de março de 2018.

\_\_\_\_\_. **Quatro empresas de ônibus permanecem paradas, diz SPTrans**. 07 de janeiro de 2003. Folha Online. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u66111.shtml>. Acesso em: 01 de março de 2018.

\_\_\_\_\_. **Paralisação de ônibus atinge cerca de 1 milhão de pessoas em SP**. 07 de janeiro de 2003. Folha Online. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u66091.shtml>. Acesso em: 01 de março de 2018.

\_\_\_\_\_. **Pagamento não é feito e viagens da zona norte voltam a parar**. 08 de janeiro de 2003. Folha Online. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u66177.shtml>. Acesso em: 01 de março de 2018.

\_\_\_\_\_. **Tarifa vai a R\$ 1,70, mas perueiro só receberá R\$ 1,40 em SP**. 10 de janeiro de 2003. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u66303.shtml>. Acesso em: 01 de março de 2018.

\_\_\_\_\_. **Serra eleva a tarifa de ônibus para R\$ 2,00**. 01 de março de 2005. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff0103200501.htm>. Acesso em: 01 de março de 2018.

\_\_\_\_\_. **Crédito de R\$ 1,70 valerá só por um mês**. 02 de março de 2005. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff0203200533.htm>. Acesso em: 01 de março de 2018.

\_\_\_\_\_. **Serra estuda redução na frota de ônibus.** 27 de março de 2005. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2703200505.htm>. Acesso em: 01 de março de 2018.

\_\_\_\_\_. **Empresas já pedem novo aumento na remuneração.** 08 de março de 2005. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff0803200512.htm>. Acesso em: 25 de março de 2018.

\_\_\_\_\_. **Passagem de ônibus sobe para R\$ 2,30 em São Paulo na próxima semana.** 16 de novembro de 2006. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u128285.shtml>. Acesso em: 01 de março de 2018.

\_\_\_\_\_. **Estudantes voltam a protestar contra reajuste de tarifas em São Paulo.** 29 de novembro de 2006. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u128772.shtml>. Acesso em: 01 de março de 2018.

\_\_\_\_\_. **Kassab reduz a compra de ônibus para manter tarifa.** 13 de janeiro de 2009. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2009/01/489291-kassab-reduz-a-compra-de-onibus-para-manter-tarifa.shtml>. Acesso em: 09 de março de 2018.

\_\_\_\_\_. **Editorial: Retomar a Paulista.** Editorial. 13 de junho de 2013. Disponível em: [http://www1.folha.uol.com.br/opinioao/2013/06/1294185-editorial-retomar-a-paulista.shtml?loggedpaywall#\\_ = .](http://www1.folha.uol.com.br/opinioao/2013/06/1294185-editorial-retomar-a-paulista.shtml?loggedpaywall#_ = .) Acesso em: 25 de março de 2018.

\_\_\_\_\_. **Aumento do ônibus só vai valer após renovação da frota, diz secretário.** Folha de S. Paulo, 15 de maio de 2015. Folha Online. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u29073.shtml>. Acesso em: 25 de março de 2018.

FOLTRAN, Luis Henrique. **Análise do Impacto da Implantação do Bilhete Único sobre o Sistema de Transporte Coletivo da Cidade de São Paulo.** Monografia Faculdade de Tecnologia da Zona Leste. São Paulo. 2009.

FREY, Klaus. **Análise de Políticas Públicas: algumas reflexões conceituais e suas implicações para a situação brasileira.** PPGSP/UFSC, Cadernos de Pesquisa, n. 18, p. 1-36, set. 1999.

FRIEDBERG, Erhard. **Le pouvoir et la règle.** Paris, Seuil, 1993.

GAÚCHAZH. **Porto Alegre inspira outras capitais em protestos contra aumento das passagens de ônibus.** 07 de junho de 2013. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/geral/noticia/2013/06/porto-alegre-inspira-outras-capitais-em-protestos-contra-aumento-das-passagens-de-onibus-4163129.html>.

Acesso em: 17 de março de 2018.

GONÇALVES, Eduardo. **Ato contra tarifa, mais uma vez, tem confronto em SP.** Veja. 16 de janeiro de 2015. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/politica/ato-contra-tarifa-mais-uma-vez-tem-confronto-em-sp/>. Acesso em: 25 de março de 2018.

GONÇALVES, Guto. **Marta vai aumentar passagem de ônibus; Fipe vai decidir para quanto.** Folha de S. Paulo, 07 de maio de 2001. Folha Online. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u28543.shtml>. Acesso em: 25 de março de 2018.

GREGORI, Lúcio. **Com aumento de transportes, governos repetem enredo patético.** UOL Notícias. 08 de janeiro de 2016. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/opiniao/coluna/2016/01/08/com-aumento-de-transportes-governos-repetem-enredo-patetico.htm>. Acesso em: 25 de março de 2018.

GREGORI, Márcia; DRUMMOND, Rafael. **Licitação dos ônibus: por que ignoram o interesse público?** 29 de outubro de 2015. Disponível em: <https://observasp.wordpress.com/2015/10/29/licitacao-dos-onibus-por-que-ignoram-o-interesse-publico/>. Acesso em: 25 de março de 2018.

HOWLETT, Michael. **Predictable and Unpredictable Policy Windows: institucional and exogenous correlates of Canadian federal agenda-setting.** Canadian Journal of Political Science, v. 31, n. 3, 1998.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M. **Studying Public Policy: policy cycles and policy subsystems.** Canadá: Oxford University Press, 1995.

IZIDORO, Alencar. **Tarifa válida por 2 horas começa a vigorar neste mês em SP.** Folha de S. Paulo. 14 de maio de 2004. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u94221.shtml>. Acesso em: 01 de março de 2018.

**JUNHO – O mês que Abalou o Brasil.** Diretor: João Wainer. Brasil. O2filmes. 2014

KINGDON, John. (2003 [1984]), **Agendas, alternatives, and public policies.** 3 ed. Nova York, Harper Collins.

LASSWELL, Harold D. The Policy Orientation. In: LERNER, Daniel; LASSWELL, Harold D. (Eds.). **The Policy Sciences: recent developments in scope and method**. Stanford: Stanford University Press, 1951.

LESSA, Carlos; DAIN, Sulamis. **Capitalismo Associado: algumas referências para o tema Estado e Desenvolvimento**. In: BELLUZZO, L. C. M.; COUTINHO, R. (Orgs). **Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise**. Vol. 1. Coleção 30. Instituto de Economia. Campinas, IE/UNICAMP. 1982

LIETE, Fabian. **Aumento de tarifa de ônibus pode ser adiado em um dia**. Folha de S. Paulo. 20 de novembro de 2006. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2011200620.htm>. Acesso em: 01 de março de 2018.

LINDBLOM, Charles E. **The Science of 'Muddling Through'**. Public Administration Review, v. 19, n. 2, p. 79-88, 1959.

MARICATO, Ermínia. **Cidades no Brasil**. In: Fagnani, Eduardo (Org.). **Revista Política Social e Desenvolvimento #01. Como enfrentar a crise das cidades?**, v.1, n. 1, ano 1, novembro de 2013.

\_\_\_\_\_. The recent urban protests in Brazil. 2016. Disponível em: <https://goo.gl/yfVjUF> . Acesso em: 02 de novembro de 2018.

MATELA, Igor Pouchain. **Transição regulatória no transporte por ônibus na cidade do Rio de Janeiro**. Letra Capital. Rio de Janeiro. 2015

MELLO, Daniel. **Protesto na Paulista: Ação contra aumento das passagens de ônibus termina com 15 prisões em SP**. Agência Brasil, Portal EBC. 07 de junho de 2013. Disponível em: <http://www.ebc.com.br/noticias/brasil/2013/06/acao-contra-aumento-das-passagens-de-onibus-termina-com-15-prisoas-em-sp>. Acesso em: 17 de março de 2018.

MÉNY Yves, THOENIG Jean Claude. **Politiques publiques**, Paris, PUF, 1989.

MUCCIARONI, Gary. (1992), **"The garbage can model and the study of policy making: a critique"**. Polity, 24 (3): 459-482.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **A Análise de Políticas Públicas**. Coleção Desenvolvimento Social. Traduzido por Agemir Bavaresco, Alceu R. Ferraro. - Pelotas: Educat, 2002.



NOVAES, Mariana; SOBRINHO, Wanderley. **Marta ataca Kassab, cantarola "carrega na catraca" e diz que ser presidente é um sonho.** Folha de S. Paulo. 24 de setembro de 2008. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2008/09/448419-marta-ataca-kassab-cantarola-carrega-na-catraca-e-diz-que-ser-presidente-e-um-sonho.shtml>. Acesso em: 09 de março de 2018.

O GLOBO. **Manifestação contra aumento de tarifas em SP tem confronto, quebra-quebra e 50 detidos.** 09 de janeiro de 2015. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/manifestacao-contra-aumento-de-tarifas-em-sp-tem-confronto-quebra-quebra-50-detidos-15012248>. Acesso em: 25 de março de 2018.

OPPTIZ, Taline. **Pacote de Marchezan chegará nesta quinta à Câmara de Porto Alegre.** Correio do Povo. 25 de abril de 2017. Disponível em: <http://www2.correiodopovo.com.br/Noticias/Politica/2017/04/615991/Pacote-de-Marchezan-chegara-nesta-quinta-a-Camara-de-Porto-Alegre>. Acesso em: 15 de maio de 2017.

PIMENTEL, Carolina. **Haddad cancela licitação de empresas de ônibus para São Paulo.** Agência Brasil, Portal EBC. 26 de junho de 2013. Disponível em: <http://www.ebc.com.br/noticias/brasil/2013/06/haddad-cancela-licitacao-de-empresas-de-onibus-para-sao-paulo>. Acesso em: 01 de março de 2018.

PORTAL DE NOTÍCIAS G1. **Passagem de ônibus fica mais cara no dia 15 de novembro em SP.** 08 de novembro de 2006. Disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/SaoPaulo/0,AA1342322-5605,00.html>. Acesso em: 01 de março de 2018.

\_\_\_\_\_. **CUT vai propor a Kassab que ônibus suba para R\$ 2,12 e não R\$ 2,30.** Agência Estado. 27 de novembro de 2006. Disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/Brasil/0,AA1365231-5598,00.html>. Acesso em: 01 de março de 2018.

\_\_\_\_\_. **Prefeitura estuda novos cálculos para a tarifa de ônibus.** Agência Estado. 28 de novembro de 2006. Disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/SaoPaulo/0,AA1367738-5605,00.html>. Acesso em: 01 de março de 2018.

\_\_\_\_\_. **Ibope, votos válidos: Russomanno, Serra e Haddad, 26% cada um.** 06 de outubro de 2012. Disponível em: <http://g1.globo.com/sao->

[paulo/eleicoes/2012/noticia/2012/10/russomanno-serra-e-haddad-tem-26-dos-votos-validos-diz-ibope.html](http://g1.globo.com/sao-paulo/eleicoes/2012/noticia/2012/10/russomanno-serra-e-haddad-tem-26-dos-votos-validos-diz-ibope.html). Acesso em: 17 de março de 2018.

\_\_\_\_\_. **Tarifa de ônibus de Porto Alegre volta para valor antigo na sexta, diz EPTC.** 04 de abril de 2013. Disponível em: <http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2013/04/tarifa-de-onibus-de-porto-alegre-volta-para-valor-antigo-na-sexta-diz-epc.html>. Acesso em: 25 de março de 2018.

\_\_\_\_\_. **4º protesto contra tarifa em SP tem novo confronto e mais de 200 detidos.** 14 de junho de 2013. Disponível em: <http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2013/06/4-protesto-contra-tarifa-em-sp-tem-novo-confronto-e-mais-de-150-detidos.html>. Acesso em: 25 de março de 2018.

\_\_\_\_\_. **Protestos pelo país reúnem mais de 250 mil pessoas.** 18 de junho de 2013. Disponível em: <http://g1.globo.com/brasil/noticia/2013/06/protestos-pelo-pais-reunem-mais-de-250-mil-pessoas.html>. Acesso em: 25 de março de 2018.

\_\_\_\_\_. **Em 2 meses, 9 capitais aumentam preço de ônibus; veja as tarifas.** 02 de janeiro de 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/01/em-2-meses-9-capitais-aumentam-preco-de-onibus-veja-tarifas.html>. Acesso em: 25 de março de 2018.

\_\_\_\_\_. **TCM suspende abertura de envelopes em licitação de ônibus em São Paulo.** 12 de novembro de 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2015/11/tcm-suspende-abertura-de-envelopes-em-licitacao-de-onibus-em-sao-paulo.html>. Acesso em: 25 de março de 2018.

\_\_\_\_\_. **Alckmin suspende reorganização em 2016 e promete diálogo nas escolas.** 04 de dezembro de 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/sao-paulo/escolas-ocupadas/noticia/2015/12/vamos-dialogar-escola-por-escola-diz-alckmin.html>. Acesso em: 25 de março de 2018.

\_\_\_\_\_. **Passagem de ônibus sobe em ao menos 18 cidades neste início de ano.** 02 de janeiro de 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2016/01/passagem-de-onibus-sobe-em-ao-menos-18-cidades-neste-inicio-de-ano.html>. Acesso em: 25 de março de 2018.

\_\_\_\_\_. **Russomanno tem 33% e Marta, 17% na disputa à Prefeitura de SP, diz Ibope.** 23 de agosto de 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/sao-paulo/eleicoes/2016/noticia/2016/08/russomanno-tem-33-e-marta-17-na-disputa-prefeitura-de-sp-diz-ibope.html>. Acesso em: 25 de março de 2018.

PORTAL EBC. **Aumento das tarifas: mapa mostra valor da passagem de ônibus nas capitais.** 07 de janeiro de 2015. Disponível em: <http://www.ebc.com.br/cidadania/2015/01/confira-as-7-capitais-brasileiras-que-aumentaram-o-preco-das-passagens>. Acesso em: 25 de março de 2018.

PORTAL R7. **Após confusão, manifestantes fazem novo protesto contra o aumento da passagem de ônibus em São Paulo. 20 de janeiro de 2011.** Disponível em: <http://noticias.r7.com/sao-paulo/noticias/apos-confusao-manifestantes-fazem-novo-protesto-contr-aumento-da-passagem-de-onibus-em-sao-paulo-20110120.html>. Acesso em: 17 de março de 2018.

PRESSMAN, Jeffrey Leonard; WILDAVSKY, Aaron Bernard. **Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland: or, why it's amazing that Federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes.** 1. ed. Berkeley, Los Angeles: University of California Press, 1973.

RIBEIRO, Giovani Espindola. **Transporte Público Como Direito Social: regulação e financiamento do transporte por ônibus municipal em São Paulo de 1988 a 2015.** Instituto de Economia. Campinas, IE/UNICAMP, 2015.

RIBEIRO, Sílvia. **Estudantes protestam contra aumento de tarifa de ônibus.** Portal de Notícias G1. 24 de novembro de 2006. Disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/SaoPaulo/0,,AA1363103-5605,00.html>. Acesso em: 01 de março de 2018.

\_\_\_\_\_. **Estudantes e sindicatos vão à justiça contra aumento do ônibus.** Portal de Notícias G1. 29 de novembro de 2006. Disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/SaoPaulo/0,,AA1368323-5605,00.html>. Acesso em: 01 de março de 2018.

RIPARDO, Sérgio. **Aumento de ônibus desanima investidor.** Folha de S. Paulo. 02 de março de 2005. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0203200541.htm>. Acesso em: 01 de março de 2018.

RODRIGUES, Artur; BERGAMIM JR., Giba. **Haddad encerra mandato com só metade das promessas cumpridas.** Folha de S. Paulo. 25 de dezembro de 2016. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/12/1844359-haddad->

[encerra-mandato-com-so-metade-das-promessas-cumpridas.shtml](#). Acesso em: 25 de março de 2018.

ROSE, Richard. **Comparing Public Policy**. European Journal of Political Research, v. 1, n. 1, p. 67-94, abr. 1973. Rua, 2013

ROSSI, Marina. **Movimento Passe Livre protesta contra aumento da tarifa em São Paulo**. El País. 13 de janeiro de 2016. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2016/01/12/politica/1452619463\\_014753.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2016/01/12/politica/1452619463_014753.html). Acesso em: 25 de março de 2018.

RUA, Maria das Graças. **Para Aprender Políticas Públicas, Volume 1: Conceitos e Teorias**. Instituto de Gestão Economia e Políticas Públicas. Curso online de Políticas Públicas. 2013.

SÁ, Clarice. **Estudantes protestam contra aumento na tarifa de ônibus em SP**. Portal de Notícias G1. 23 de novembro de 2006. Disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/SaoPaulo/0,,AA1360630-5605,00.html>. Acesso em: 01 de março de 2018.

SABATIER, Paul. **The Status and Development of Policy Theory: a reply to Hill**. Policy Currents 7, p. 1-10, dez. 1997.

SABATIER, Paul; JENKINS-SMITH, Hank C. (Eds.). **Policy Change and Learning: an advocacy coalition approach**. Boulder, CO: Westview, 1993.

SANTIAGO, Tatiana. **Haddad diz que faz crítica 'política' à proposta tarifária de Russomano**. G1. 01 de outubro de 2012. Disponível em: <http://g1.globo.com/sao-paulo/eleicoes/2012/noticia/2012/10/haddad-diz-que-faz-critica-politica-proposta-tarifaria-de-russomano.html>. Acesso em: 17 de março de 2018.

SANTOS, Barbara Ferreira; DEIRO, Bruno; CUDISCHEVITCH, Clarice. **Manifestação contra aumento da tarifa de ônibus fecha vias em São Paulo**. Estadão. 06 de junho de 2013. Disponível em: <http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,manifestacao-contra-aumento-da-tarifa-de-onibus-fecha-vias-em-sao-paulo,1039657>. Acesso em: 25 de março de 2018.

SÃO PAULO (Município), Lei Orgânica Municipal de São Paulo, São Paulo, 4 de abril de 1990. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/educacao/cme/LOM.pdf>. Acesso em: 8 de janeiro de 2018.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 40655, de 22 de maio de 2001. AUTORIZA A COBRANCA DE NOVAS TARIFAS PARA O SISTEMA DE TRANSPORTE COLETIVO DE PASSAGEIROS DO MUNICIPIO DE SAO PAULO, NAS MODALIDADES COMUM E BAIRRO A BAIRRO, E DA OUTRAS PROVIDENCIAS. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-40655-de-22-de-maio-de-2001>.

Acesso em: 8 de janeiro de 2018.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 42.782, de 8 de janeiro de 2003. AUTORIZA A COBRANCA DE NOVAS TARIFAS PARA O SISTEMA DE TRANSPORTE COLETIVO URBANO DE PASSAGEIROS NA CIDADE DE SAO PAULO, E DA OUTRAS PROVIDENCIAS. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-42782-de-8-de-janeiro-de-2003>. Acesso em: 8 de janeiro de 2018.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 42.836, de 7 de fevereiro de 2003. Aprova o Regulamento do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS e dá outras providências. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-42836-de-7-de-fevereiro-de-2003>. Acesso em: 8 de janeiro de 2018.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 45.749, de 3 de março de 2005. AUTORIZA A COBRANCA DE NOVA TARIFA PARA O SISTEMA DE TRANSPORTE COLETIVO URBANO DE PASSAGEIROS NA CIDADE DE SAO PAULO. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-45749-de-3-de-marco-de-2005>.

Acesso em: 8 de janeiro de 2018.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 47.919, de 28 de novembro de 2006. AUTORIZA A COBRANCA DE NOVAS TARIFAS PARA O SISTEMA DE TRANSPORTE COLETIVO URBANO DE PASSAGEIROS NA CIDADE DE SAO PAULO. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-47919-de-28-de-novembro-de-2006>.

Acesso em: 8 de janeiro de 2018.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 51.134, de 22 de dezembro de 2009. AUTORIZA A COBRANCA DE NOVAS TARIFAS PARA O SISTEMA DE TRANSPORTE COLETIVO URBANO DE PASSAGEIROS NA CIDADE DE SAO PAULO. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-51134-de-22-de-dezembro-de-2009>.

Acesso em: 8 de janeiro de 2018.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 52.041, de 28 de dezembro de 2010. AUTORIZA A COBRANCA DE NOVAS TARIFAS PARA O SISTEMA DE TRANSPORTE COLETIVO URBANO DE PASSAGEIROS NA CIDADE DE SAO PAULO. Disponível em:

<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-52041-de-28-de-dezembro-de-2010>.

Acesso em: 8 de janeiro de 2018.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 53.935, de 24 de maio de 2013. AUTORIZA A COBRANCA DE NOVAS TARIFAS PARA O SISTEMA DE TRANSPORTE COLETIVO URBANO DE PASSAGEIROS NA CIDADE DE SAO PAULO. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-53935-de-24-de-maio-de-2013>.

Acesso em: 8 de janeiro de 2018.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 54.016, de 19 de junho de 2013. AUTORIZA A COBRANCA DE NOVAS TARIFAS PARA O SISTEMA DE TRANSPORTE COLETIVO URBANO DE PASSAGEIROS NA CIDADE DE SAO PAULO. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-54016-de-19-de-junho-de-2013>.

Acesso em: 8 de janeiro de 2018.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 54.058, de 1 de julho de 2013. Cria o Conselho Municipal de Trânsito e Transporte - CMTT, no âmbito da Secretaria Municipal de Transportes. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-54058-de-01-de-julho-de-2013>. Acesso em: 8 de janeiro de 2018.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 55.816, de 23 d dezembro de 2014. Delega competências ao Secretário Municipal de Transportes na forma que especifica. Disponível em: <http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/decretos/D55816.pdf>. Acesso em: 8 de janeiro de 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.241 de 12 de dezembro de 2001. Dispõe sobre a organização dos serviços do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros na Cidade de São Paulo, autoriza o Poder Público a delegar a sua execução, e dá outras providências. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-13241-de-12-de-dezembro-de-2001>. Acesso em: 8 de janeiro de 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.430, de 1º de setembro de 2002. Plano Diretor Estratégico. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-13430-de-01-de-setembro-de-2002>. Acesso em: 8 de janeiro de 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 16.050, de julho de 2014. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16050-de-31-de-julho-de-2014/>. Acesso em: 8 de janeiro de 2018.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes, Portaria - SMT nº 106, de 31 de dezembro de 2014. NOVAS TARIFAS A PARTIR DE 06/01/15 TRANSPORTE COLETIVO R\$ 3,50, ESCOLAR R\$ 1,75 E VIAGENS INTEGRADAS R\$ 5,45. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-municipal-de-mobilidade-e-transportes-106-de-31-de-dezembro-de-2014>. Acesso em: 8 de janeiro de 2018.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes, Portaria – STM nº 121, de 31 de dezembro de 2015. DETERMINA REAJUSTE DAS TARIFAS PARA UTILIZACAO DOS SERVICOS DO SITEMA DE TRANSPORTE COLETIVO URBANO DE PASSAGEIROS. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-municipal-de-mobilidade-e-transportes-121-de-31-de-dezembro-de-2015>. Acesso em: 8 de janeiro de 2018.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Transportes. **Edital de Licitação Concorrência 012/2002**. 27 de dezembro de 2002.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Mobilidade e Transporte. **Passageiros Transportados**. Disponível em: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/transportes/institucional/sptrans/acesso\\_a\\_informacao/index.php?p=152416](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/transportes/institucional/sptrans/acesso_a_informacao/index.php?p=152416). Acesso em: 15 de abril de 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.241 de 12 de dezembro de 2001. Disponível em: [http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios\\_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=13122001L%20132410000](http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=13122001L%20132410000). Acesso em: 8 de janeiro de 2018.

\_\_\_\_\_. **Dados abertos**. Detalhamento da Planilha Tarifária. Disponível em: <http://dados.prefeitura.sp.gov.br/dataset/detalhamento-da-planilha-tarifaria>. Acesso em: 15 de abril de 2017.

\_\_\_\_\_. Transportes São Paulo S.A. **Relatório completo e detalhado do sistema de transporte público – RECEITAS E DESPESAS**. Disponível em: [http://www.sptrans.com.br/indicadores/historico\\_receitas-despesas.aspx](http://www.sptrans.com.br/indicadores/historico_receitas-despesas.aspx). Acesso em: 15 de abril de 2017.

\_\_\_\_\_. Transportes São Paulo S.A. **Tarifas**. Disponível em: [http://www.sptrans.com.br/a\\_sptrans/tarifas.aspx](http://www.sptrans.com.br/a_sptrans/tarifas.aspx). Acesso em: 15 de abril de 2017.

SARAVIA, Enrique. **Introdução à Teoria da Política Pública**. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). Políticas Públicas: coletânea. Volume 1. Brasília: ENAP, 2006, p. 21-42.

SCHIVARTCHE, Fábio. **Aumento de ônibus é condição para manter bilhete único, afirma Serra**. Folha de S. Paulo. 05 de março de 2005. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff0503200501.htm> . Acesso em: 01 de março de 2018.

SECCHI, Leonardo. **Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos**. 2ª Ed. São Paulo, Cengage Learning, 2015.

SENRA, Ricardo. **Bombas de gás e destruição voltam a marcar protesto em SP**. BBC Brasil. 09 de janeiro de 2015. Disponível em: [http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/01/150109\\_protestos\\_mpl\\_atualiza\\_sp\\_rs](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/01/150109_protestos_mpl_atualiza_sp_rs). Acesso em: 25 de março de 2018.

\_\_\_\_\_. **MPL repete fórmula de 2013, mas promete levar protestos do centro para a periferia**. BBC Brasil. 07 de janeiro de 2015. Disponível em: [http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/01/150106\\_salasocial\\_retorno\\_mpl\\_rs\\_shtml](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/01/150106_salasocial_retorno_mpl_rs_shtml). Acesso em: 25 de março de 2018.

SIMON, Herbert A. **Administrative Behavior: a study of decision-making processes in administrative organization**. 1. ed. New York: Macmillan, 1947. Reeditado em 1976.

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

SPINELLI, Evandro; SOARES, Pedro. **Dilma pede, e SP e Rio congelam a tarifa de ônibus para conter inflação**. Folha de S. Paulo. 15 de janeiro de 2013. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2013/01/1214940-dilma-pede-e-sp-e-rio-congelam-a-tarifa-de-onibus-para-conter-inflacao.shtml>. Acesso em: 17 de março de 2018.

TARDELLI, Brenno. **Tática policial utilizada em repressão de protesto é condenada pelo próprio manual da PM**. Carta Capital. 13 de janeiro de 2016. Disponível em: <http://justificando.cartacapital.com.br/2016/01/13/tatica-policial-utilizada-em-repressao-de-protesto-e-condenada-pelo-proprio-manual-da-pm/>.

Acesso em: 25 de março de 2018.



TARIFAZERO.ORG. Dez cidades têm aumento de ônibus. 07 de janeiro de 2011. Disponível em: <http://tarifazero.org/2011/01/07/dez-cidades-tem-aumento-na-tarifa-de-onibus/#more-2360>. Acesso em: 17 de março de 2018.

TOLEDO, Luiz Fernando; ITALIANI, Rafael. **TCM suspende abertura de envelopes de nova licitação de ônibus**. Estadão. 12 de novembro de 2015. Disponível em: <http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,tcm-suspende-abertura-de-envelopes-de-nova-licitacao-de-onibus,10000001811> Acesso em: 25 de março de 2017.

TRUFFI, Renan. **Protesto contra aumento das passagens tem mais de 230 detidos em São Paulo**. Portal iG. 14 de junho de 2013. Disponível em: <http://ultimosegundo.ig.com.br/brasil/sp/2013-06-13/quarto-grande-protesto-contra-aumento-da-passagem-em-sao-paulo.html> Acesso em: 17 de março de 2018.

UOL NOTÍCIAS. **Placar das eleições**. 2014. Disponível em: <https://placar.eleicoes.uol.com.br/2014/2turno/>. Acesso em: 25 de março de 2018.

VARIAN, Hal R. **Microeconomia: Princípios Básicos – Uma Abordagem Moderna**. 7º ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara; CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de; PEREIRA, Rafael Henrique Moraes. **Transporte e mobilidade urbana**. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2011. (Textos para Discussão CEPAL-IPEA)

WEBER, Max. **Ciência e Política: duas vocações**. A política como vocação. São Paulo: Cultrix, 1970.

WEISS, Carol H. **Evaluation: methods for studying programs and policies**. New Jersey: Prentice Hall, 1998. Reedição da versão de 1972.

ZAHARIADIS, Nikolaos. **Ambiguity, time and multiple streams**. In Paul A. Sabatier (ed.), *Theories of the policy process*, Oxford, Westview Press.

## Apêndices

### Apêndice I - Entrevista com Carlos Zarattini, ex-secretário de transporte do governo Marta Suplicy (2001-2003) realizada no dia 30 de maio de 2018 no escritório do entrevistado

**André Doca (AD):** Bom deputado, primeiramente agradecendo o seu tempo nesses tempos de crise, que não têm sido fáceis para ninguém. A minha pesquisa, como eu já adiantei, é sobre a política tarifária do ônibus entre 2001 e 2016 e eu estudo sobre o ponto de vista da política. Geralmente os estudos sobre tarifa ou são feitos sobre os pontos de vista operacionais, que envolvem engenharia e tudo mais, maximizações de operação, bilhetagem e tal, ou, em alguns estudos mais recentes, do ponto de vista da economia. Eu sou economista, formado na Unicamp, já tenho estudado a questão urbana desde 2015 e resolvi enveredar pelo lado dos transportes, cheguei lá no Rio Grande do Sul no programa de pós-graduação de Políticas Públicas.

*[Telefone tocando]*

**AD:** Fica à vontade.

**Carlos Zarattini (CZ):** Sei...

**D:** Eu uso uma teoria que chama “Múltiplo dos fluxos”, é do Kingdon, que é um institucionalista, no final das contas, ele vê como que certos temas entram ou não numa agenda política e desenvolveu toda uma teoria em relação a isso, eu pego a teoria desse cara e tenho entrevistado os ex-secretários que realizaram mudança tarifária. O senhor é um caso específico porque entre 2001 e 2003 ainda não era a licitação que é vigente hoje em dia, então tem algumas questões que são interessantes de pensar a partir deste ponto de vista. Talvez em primeiro lugar, para a gente introduzir nossa conversa, seja interessante o senhor contar como que chegou na secretaria de transportes e como foi esse processo.

**CZ:** Bom, o fato é o seguinte, a minha origem profissional é: eu sou economista e eu até hoje sou funcionário do metrô de São Paulo. Então eu era economista, acabei indo fazer pós-graduação em engenharia de transportes, por conta dessa atividade no metrô e tal, foi uma coisa que me animou muito, e acabei não concluindo o curso, não entreguei a tese. [Risos].

**AD:** [Risos]. Eu estou nessa...

**CZ:** Você tá nessa né? Mas você vai entregar! Eu acabei não entregando, então acabei não tendo o título. Mas fiz todas as matérias, tal, e aí, em 92, eu fui candidato a vereador aqui em São Paulo e tinha um debate muito grande. Naquele ano era o último ano do governo da Luiza Erundina, e no último ano da Luiza Erundina o comando da área de transportes dela, Lúcio Gregori, Paulo Sandroni, Amir Khair, elaboraram uma proposta que era a Tarifa Zero, e a Tarifa Zero era paga por um aumento do IPTU. Na verdade, eles queriam corrigir a tabela do IPTU, fizeram um cálculo lá, eu não me aprofundei nunca nesse cálculo, mas eles avaliaram que com aquele recurso a mais era possível bancar o custo do sistema de transportes e oferecer a Tarifa Zero. Aquilo deu um embate político enorme por um lado por que muita gente não queria o aumento do IPTU, e por outro por que quem trabalhava na área de transportes, entre os quais eu, a gente avaliava que aquilo ia ser uma completa bagunça aquele negócio de Tarifa Zero e que não era o mais correto. Então, naquele embate todo que começou a surgir a ideia do Bilhete Único, que era uma ideia de baratear a tarifa, permitindo que as pessoas fizessem as integrações gratuitamente. Então a pessoa pagaria pela viagem inteira dela, e não pelos pedaços de viagem que ela era obrigada a fazer. Porque você não tem linha de todo lugar para todo lugar, você é obrigado a integrar em uma cidade como São Paulo. Então, essa ideia foi gerada naquele momento do final do governo da Luiza Erundina, e o Suplicy era o candidato...

**AD:** O sr. estava dentro do governo da Erundina, já?

**CZ:** Não, eu era do sindicato dos metroviários e fui candidato a vereador, e o Suplicy candidato a prefeito. E aí nós conseguimos fazer esse debate no programa de governo do Suplicy e colocamos na plataforma do Suplicy.

**AD:** O Bilhete Único?

**CZ:** O Bilhete Único. Porque a Luiza Erundina não conseguiu convencer a cidade de que aquela solução era boa, a solução da Tarifa Zero. E aí nós falamos: “Olha, tem um outro caminho, que é o caminho do Bilhete Único.”. A ideia era muito incipiente ainda, mas nós conseguimos convencer o Suplicy e o Suplicy colocou. E isso veio vindo em todos programas de governo do PT. Passou a integrar o programa do Suplicy; depois teve a campanha para governador, se não me engano, do Zé Dirceu,

nós também colocamos; depois teve a campanha de prefeita da própria Luiza Erundina em [19]96, entrou também no programa; depois, em [19]98, a Marta para governadora, entrou no programa. Meio que ficou sendo uma bandeira do PT. Aí em [19]92 eu fiquei como 1º suplente do PT naquela eleição, depois [19]95 em entrei, assumi a câmara dos vereadores, e apresentei um projeto de lei do Bilhete Único, e conseguimos aprovar na câmara, só que o Paulo Maluf era o prefeito e ele vetou o projeto. Ele poderia ter implantado em [19]95, dez anos antes, por que foi implantado em 2004.

**AD:** Tinha tecnologia para isso já, então?

**CZ:** Não, mas na época a gente imaginava um outro tipo. Não tinha tecnologia, a gente imaginava que era um cartão que você poderia carimbar. Porque, por exemplo, na Europa você já tinha validadores que eram carimbos, uma espécie de um carimbo, até hoje é assim. A Europa é muito atrasada em relação a nós. E aí a gente veio vindo com essa plataforma que era o Bilhete Único, quando era eleição municipal era o Bilhete Único municipal, e quando era estadual era o Bilhete Único metropolitano, mas a gente sempre com essa ideia. Então foi se consolidando, dentro do PT, uma política tarifária. Qual era a política tarifária que o PT advogava? O Bilhete Único. Em 2000 a Marta ganha a prefeitura, né? E aí ela me convidou, eu era deputado estadual já, em [19]98 eu fui eleito estadual e estava exercendo o mandato de estadual. A Marta me convidou. Eu fui um dos caras que participei e coordenei a campanha dela, ela me convidou para ser o Secretário de Transportes. E aí ela já tinha colocado no programa também o Bilhete Único e ela falou: “Agora você vai e implanta esse negócio.”. E era uma situação que estava muito complicada no transporte, a gente estava vivendo uma crise nos transportes. Qual era a crise? Era o surgimento dos perueiros clandestinos. Então os perueiros começaram a surgir em [19]96, no finalzinho do governo do Maluf; o Maluf, para ganhar e eleger o Pita, meio que fez vista grossa; o Pita entrou e deixou os caras tomarem conta; e os empresários, como eles recebiam pelo custo, porque era um modelo que a Luiza Erundina implantou na época dela, o contrato que estava vigorando era o contrato da Luiza Erundina.

**AD:** Que tinha quilômetros rodados e pessoal...

**CZ:** Não, basicamente quilômetros rodados, então era o custo do sistema. Sim, era o custo da empresa, então não se pagava por passageiro, se pagava pelo custo do

sistema. Então o que aconteceu? Como a arrecadação dos ônibus estava decadente a prefeitura começou a subsidiar, então para os empresários não tinha problema, eles iam continuar prestando a mesma porcaria de serviço e tanto fazia se tinha perueiro tomando passageiro ou não, ele ia receber do mesmo jeito. E os perueiros foram crescendo, quando nós entramos tinham 20.000 perueiros, aí a nossa ideia era reorganizar o sistema e usar o Bilhete Único como política tarifária. Qual era a reorganização que a gente propôs? Estabelecer linhas estruturais - que eram feitas pelos ônibus - e linhas locais feitas pelas peruas, não pelas 20.000, mas nós fizemos um corte de 6.000, exigindo também que os perueiros trocassem e fossem para os micro-ônibus, aquilo que tem aí hoje. E aí, exatamente para poder fazer essa conexão, porque haveria uma série de cortes de linhas, a gente até aumentaria a integração (e de fato nós aumentamos a integração!), então, o que permitiria para o usuário não pagar mais? Exatamente o Bilhete Único. Então, o Bilhete Único era importante não só como política tarifária, mas ele foi fundamental para a gente reestruturar as linhas do sistema. Então essa era a nossa concepção, e 2001 e 2002 foram anos que a gente enfrentou batalhas enormes aqui, porque os perueiros eram contra a reestruturação, porque sabiam que iam diminuir, os empresários de ônibus também eram contra porque a gente fala: “Não, mas nós vamos ter que absorver uma parte dos perueiros.”, e eles não queriam, eles queriam que a gente tirasse todos os perueiros, e também eles não acreditavam que o Bilhete Único garantisse... Ah, e tinha uma outra modificação também, a gente passava a pagar por passageiro, então eles não seriam mais remunerados pelo custo, eles seriam remunerados por passageiro. É lógico que a gente fazia uma conta: de acordo com o número total de passageiros na cidade você teria uma remuneração equivalente às despesas e uma taxa de lucro. Só que os empresários falavam: “Não, isso aí não vai dar certo. Como que eu vou dividir a minha passagem com o perueiro? Quanto vai ficar para ele? Quanto vai ficar para mim?”, puts, eram discussões eternas. Mas nós fomos colocando isso de pé. A gente tinha uma política de combate ao transporte clandestino, tinha apreensão de perua, era um negócio meio pesado. Os caras ameaçavam a gente, tinha confronto, botavam fogo em ônibus, bom, teve de tudo. E os empresários, por outro lado, faziam “greves”, não pagavam os salários dos motoristas para ter greve para também impedir a gente...

**AD:** Uma coisa parecida com o que teve esses tempos. [Greve dos caminhoneiros]

**CZ:** É. De certa forma, né? E aí, o resultado disso foram dois anos de muito confronto, mas ao mesmo tempo em que nós intervimos em várias empresas de ônibus, tiramos empresas de ônibus do sistema, enfim, nós fizemos um saneamento, posso dizer que os meus dois anos na secretaria foram dois anos em que de um lado a gente fez a concepção do sistema, né? Então, nós montamos uma equipe, chamamos as melhores caras de transporte da cidade, botamos todo mundo junto para elaborar o sistema e projetar o sistema, então a gente sabia o que queria, depois de um ano, um ano e pouco, a gente tinha exatamente o sistema que a gente queria. E ao mesmo tempo a gente foi saneando, tirando só empresários que prestavam mau serviço, tirando os perueiros clandestinos, e fomos limpando. Então depois, quando implantou o Bilhete Único, foi o saneamento final porque... ah, começamos a construir os corredores de ônibus! Também era outra coisa que fazia parte da política, era estruturar os corredores, nós tínhamos um financiamento do BNDES que a gente começou a construir acho que uns 5, 6 corredores, alguma coisa assim... então nós fomos montando a coisa meio com o carro andando, né?

**AD:** Sim. E o senhor entrou no começo de 2001, certo? E a única variação da tarifa da sua gestão foi em maio/2001. Como é esse processo de reajustar a tarifa? O que é levado em consideração? Tem um estudo da SPTrans? Não teve? Como é?

**CZ:** Então, o que nós fizemos? Tinha uma discussão muito grande sobre tarifa, os empresários nos pressionando para aumentar a tarifa e a prefeita Marta, junto com o Secretário de Finanças, adotaram uma decisão de que não haveria mais subsídio.

**AD:** Ah, a Marta falou isso?

**CZ:** Falou: “Nós vamos cortar o subsídio”. Então, nesse mês de maio de 2001 foi quando nós resolvemos cortar o subsídio. Mas antes disso, nós fizemos uma pesquisa do custo real do transporte. Então, nós pegamos a FIPE e fomos nas garagens e falamos: “Olha, me dá a nota fiscal do óleo diesel que você consome, me dá a nota fiscal do pneu que você comprou, me dá a nota fiscal... Entendeu? Me dá a folha de pagamento dos pagamentos dos seus funcionários.”, então, não é que foi estimado, não é um modelinho.

**AD:** Foi empírico.

**CZ:** Nós fomos no concreto. “Queremos ver quanto você gastou esse mês aqui.”. Então a FIPE foi lá e fez uma pesquisa real. Não era “Teoricamente, quantos litros de óleo diesel o cara vai gastar para percorrer tantos quilômetros.”, não era um cálculo, era o real, “Eu quero a nota fiscal do que você gastou esse mês.”, aí o cara dava a nota fiscal e a gente... Então nós fizemos o custo do sistema real, e o custo do sistema real deu um “X” lá, não me lembro mais, em que era menos do que eles diziam, bem menos do que eles diziam, mas era mais do que era a tarifa. Por que era mais do que era a tarifa? Porque quando nós tiramos o subsídio ficou maior. Não sei se você entende? Você tinha, vamos dizer que fosse assim: a passagem eu acho que era R\$ 1,50, só que o custo real desta passagem era R\$ 1,80, se eu não estou enganado. Só que desse R\$ 1,50 eu tinha 20 centavos de subsídio. Então, tirou esse subsídio, teve que ir para R\$ 1,80. Entendeu? Então, acabou o subsídio. Os caras queriam, sei lá, R\$ 2,00, nós demos R\$ 1,80. Demos menos do que eles queriam, mas teve um aumento por conta da retirada do subsídio.

**AD:** E era levado em consideração também a elasticidade? A capacidade de pagamento da população? O *affordability*?

**CZ:** Sim, era levado. Aqui nós não queríamos dar o aumento porque a gente sabia que todo aumento redundaria numa redução de passageiros, que é o que você sempre observa nos primeiros dois meses depois que se aumenta, se você olhar vários exemplos de aumento você vê que tem uma queda. Naquele momento ainda tinha um desemprego muito grande, o emprego se recupera depois de 2003, 2004, 2005, né? Mas [em] 2001 o desemprego era violento, foi, inclusive, um impacto negativo para o governo. Mas nós, aí foi uma decisão mais financeira da prefeita, de que não vamos dar o subsídio, então nós tivemos que dar. Mas foi feita essa pesquisa, quer dizer, a pesquisa realmente era para calcular o custo real do sistema.

**AD:** E quais atores, nesse processo de reajuste, o senhor considera que são fundamentais? Os empresários, você já disse...

**CZ:** Não, a gente tem sempre que levar em conta a população, certo? O problema é que você não tem uma forma de aferir a opinião. A opinião da população, 99,9% é contra o aumento.

**AD:** Claro. Não tinham movimentos organizados nessa época, né?

**CZ:** Não, não tinha Passe-Livre, esse pessoal não existia.

**AD:** Nem a CUT? Coisas de trabalhadores, assim?

**CZ:** A CUT nunca brigou por tarifa de ônibus, sempre brigou por aumento de salário. Nunca brigou para diminuir o custo das coisas, né? Então, na verdade, o efeito que jogava contra o aumento era a opinião das pessoas, não era nada organizado, a gente sabia que o aumento iria impactar negativamente a avaliação do governo, né?

**AD:** Sem dúvida. E o legislativo? A base partidária do partido? Era difícil o relacionamento com eles? Você acha que eles eram...

**CZ:** Isso aqui, o fato de a gente ter feito a pesquisa e ter demonstrado o custo real do sistema, vamos dizer, tranquilizou, do ponto de vista tanto do partido, como dos vereadores, não houve questionamento ao aumento. Teve ação na justiça, aqueles caras que fazem ação popular, tal, mas não houve da parte do meio político, mesmo da oposição, um questionamento forte em relação à essa questão do reajuste. Por que nós fizemos uma coisa muito clara, muito transparente.

**AD:** Inclusive, então até bases do PT ficaram satisfeitas?

**CZ:** Ninguém gostou, mas também...

**AD:** Claro, não tinha como...

**CZ:** O cara falou: "Pô, mas se o secretário de finanças disse que não tem dinheiro para dar o subsídio...", e tinha muita crítica ao subsídio porque como o sistema estava muito ruim a crítica era a seguinte: "Pô, vai dar dinheiro pra esses caras fazerem um péssimo serviço?", e isso então nós mudamos.

**AD:** Sim. A mídia você acha que...?

**CZ:** A mídia sempre ataca. Mas a mídia não vale. O que é importante você entender também? Terminado esse ano de 2001, no final do ano, nós estabelecemos um contrato emergencial porque teria que ter sido feita uma licitação aqui, que só foi ser feita em 2003, 2004, mas aí nós estabelecemos um contrato emergencial. Neste contrato nós dividimos a cidade em 8 áreas e obrigamos os empresários a se consorciar. E mudamos a metodologia de pagamento deles, aí nós já começamos a pagar, no emergencial, por passageiro. Então, essa foi uma das coisas que no final de 2001 nós já conseguimos implantar, mesmo sem ter feito a licitação. Nós falamos:



“Ó, só vai assinar aqui quem topar esse novo sistema.”, e isso deu uma briga do caramba. Os caras meteram umas três greves em cima de nós.

**AD:** É mesmo? Então o relacionamento com as empresas de ônibus era difícil. A Marta declarava que era difícil o relacionamento com eles.

**CZ:** Difícil, muito difícil.

**AD:** Eram eles indo toda hora na secretaria pedindo aumento.

**CZ:** É, e o estilo deles é: como o sindicato era muito próximo dos empresários, eles faziam um combinado, eles chegavam e falavam: “Não vou pagar em um dia”, e avisavam o sindicato que não iam pagar o salário, o sindicato ia lá e parava a garagem. Entendeu? Era automático. Então a gente apanhou muito por contas das greves, as greves foram muito complicadas.

**AD:** O senhor considera que esse reajuste de 2001, de maio, tem a ver com uma forma de, inclusive, fazer uma negociação com os empresários, ou não?

**CZ:** Não, nós usamos, nós demos reajuste; nós exigimos, fazia muito tempo que eles não compravam ônibus novos, nós exigimos a compra de 1000 ônibus novos, essa compra foi feita ao longo de oito meses, se eu não me engano, eles inteiraram 8000 ônibus novos, o que para a cidade eram, naquele momento, na cidade... Naquela época tinha cerca de 12.000 ônibus, então nós praticamente trocamos aí quase 10% da frota colocando ônibus novos, né? Isso deu um *up*, uma melhoria no sistema. Quer dizer, caiu a avaliação mas recuperou em seguida, quando os ônibus começaram a entrar em funcionamento, nós fizemos alguns corredores de ônibus provisórios, que a gente separava, não era nem com faixa pintada, era com cone, a gente fazia operações para aumentar a velocidade, então a gente foi, dentro da escassez de recursos que a gente tinha, nós fomos fazendo algumas invenções para melhorar, né?

**AD:** Entendi. Então, pelo que eu entendi, na hora de mudar a tarifa em maio foi mais uma questão da Marta mesmo, do que dos empresários, ou não?

**CZ:** Não, os empresários reivindicavam o aumento, eles queriam o aumento mais o subsídio.

**AD:** Ah, entendi.

**CZ:** A Marta decidiu fazer o seguinte: nós vamos dar um aumento, que não é o que eles estão pedindo, por que a nossa planilha não dá isso, vamos dar o que a planilha está dizendo e não o que eles estão pedindo. Eles se ferraram, na verdade, aí em *off* para você, porque eles tinham uma série de coisas que pagavam por fora, então eles não tinham nota fiscal. Eles ficaram putos! [Risos]. Bom, outra coisa importante, eu te falei desse contrato emergencial, né? Outra coisa nessa questão de relacionamento com a população, quando nós tivemos um projeto pronto de o que nós queríamos fazer de sistema, o novo sistema, nós fizemos mais de 30 plenárias pela cidade discutindo, apresentando o novo sistema.

**AD:** Das 8 zonas?

**CZ:** É, nós fizemos em todas as subprefeituras da cidade. A gente fazia plenária em que a gente chamava a população, as associações de morador, o pessoal todo para vir na plenária para a gente explicar o que seria o novo sistema. Então, fizemos muitas reuniões com órgãos de imprensa, com entidades de comércio, enfim, a gente trabalhou muito ganhar a opinião pública para o novo sistema, que incluía o Bilhete Único. Porque as pessoas não entendiam o que era aquela porra de Bilhete Único, quando você começava a explicar, o cara “Pô, mas como é que é? Como que eu vou...?”. Aí já tinha a possibilidade do bilhete eletrônico, né? Quando eu fiz o projeto lá em 95 ninguém pensava nisso, mas depois já tinha.

**AD:** Na hora de tomar a decisão e fazer o reajuste o senhor considerava reajustes de outros entes? Sejam outros municípios da região metropolitana ou outras capitais?

**CZ:** Não, a cidade de São Paulo sempre é o carro chefe do reajuste, né?

**AD:** Isso todo mundo que eu estou entrevistando têm falado.

**CZ:** Raramente um município aumenta a tarifa sem que São Paulo aumente. E o fato é que naquela época o teto era a tarifa de São Paulo, hoje já tem vários municípios que cobram mais do que a tarifa de São Paulo, municípios menores, inclusive.

**AD:** Porque São Paulo tem mais condições de dar subsídio, né?

**CZ:** É, na verdade, é porque tem o subsídio. E esse subsídio, mas é importante dizer o seguinte: o subsídio que nós criamos era diferente daquele primeiro lá, porque a

gente passou a subsidiar o número de passageiros idosos e os estudantes. Então o subsídio não era pelo déficit do sistema.

**AD:** Ahm, é... Era um subsídio cruzado isso?

**CZ:** Não, não. Antigamente o que acontecia? O custo do sistema era esse, certo? A arrecadação era essa. [O entrevistado começa a escrever no papel, apontando que o subsídio seria a diferença entre o arrecadado e o custo] Era essa. Então o subsídio era esse, certo? O nosso modelo era diferente. O custo tinha que ser coberto pela arrecadação mais o subsídio dos idosos e dos estudantes. Então eu media, eu passei a medir quantos... Eu tenho um cartão de Bilhete Único para cada idoso, então o idoso tem que passar o cartão lá, e a mesma coisa o estudante. Então hoje eu sei dizer quantos idosos usaram o sistema e quantos estudantes. Depois o Frederico Bussinger, não sei se ele te contou isso, ele foi mudando, então ele foi passando, de novo, para que o subsídio passasse a ser a diferença entre o custo e a arrecadação. Mas o originalmente pensado por a gente era que o subsídio seria para os idosos e os estudantes. Porque se eu tenho um benefício social decidido politicamente significa que a sociedade tem que bancar aquilo ali. Quem banca em nome da sociedade? O Tesouro Municipal, né?

**AD:** É, claro. Legal. É, uma coisa que eu tenho perguntado para todos. Qual é o entendimento do senhor, ou da administração da época, em relação ao conceito de “modicidade tarifária” e de “equilíbrio econômico-financeiro”? Porque isso é uma coisa que está em todas as diretrizes das políticas tarifárias, está, inclusive, na lei orgânica, e tudo mais, mas é muito complicado de definir um nível de “modicidade tarifária”, né?

**CZ:** Não, uma modicidade tarifária, ao meu modo de ver, é você ter garantia que a população reduza o custo do transporte. Quer dizer, eu não estou nem te definindo o que é modicidade, mas o espírito nosso era o que? Era reduzir o custo do transporte público, permitindo, inclusive, que você tivesse uma migração do transporte individual, para o transporte público. Então, qual era a nossa ideia? Era transporte de melhor qualidade que, basicamente, era mais rápido. Porque nós fizemos muita pesquisa também no que seria um transporte de qualidade. E qual é o maior atributo que a população, entre os vários atributos, sei lá, ônibus limpo, conforto, lotação, qual é o número 1? Rapidez. Por isso que o metrô é adorado. Não é porque ele é limpo, é porque é rápido; e porque tem um atrás do outro. Então a nossa ideia era o que?

Aumentar a rapidez. Então, tinha o que? A gente definiu o plano de corredores, certo? E ao mesmo tempo a tarifa cada vez mais barata, era sempre o objetivo de a gente baratear. Quando o Haddad ganhou de novo a eleição, o que o Haddad colocou da proposta dele? O Bilhete Mensal, o Bilhete Semanal, depois ele introduziu o Passe-Livre para o estudante, a gratuidade do estudante. Mas no programa de governo do Haddad veio duas coisas, que era o Bilhete mensal e o semanal, que era a ideia de baratear. O cara que usa frequentemente o transporte paga menos do que aquele que usa eventualmente. Depois, eu não sei o que o Jilmar Tatto te falou, mas não foi aplicado 100% isso, porque não se fez uma tarifa tão atrativa e também não se colocou no Vale Transportes o valor do... Ou seja, a empresa que dava o Vale Transportes não tinha o benefício do mensal.

**AD:** A próxima pergunta, o senhor até já respondeu ao longo da fala, é se foram consideradas outras formas de financiamento do transporte que não a tarifa. O senhor falou que os recursos orçamentários do subsídio, a Marta resolveu não dar mais. Mas, se houve alguma discussão? Na gestão do Haddad, por exemplo, aconteceu a discussão sobre a municipalização da CIDE como uma forma de financiamento do transporte, no Frederico, também, ele falou de um grupo que fizeram para pensar outro tipo de financiamento para o transporte. Se isso aconteceu na gestão do senhor, ou se já tinha uma discussão sobre isso, como o senhor falou da Tarifa Zero?

**CZ:** Olha, o problema todo é o seguinte: a gente, quando assumiu a prefeitura, o governo era do PSDB, então nós não tínhamos incidência sobre qualquer política federal, isso só passou a ser discutido só depois do governo Lula, então naquela época de 2001, 2002, a relação nossa com o governo federal era muito distante, não tinha nenhum debate sobre isso, né?

**AD:** Havia, então, até um travamento nesse debate entre entes, federal e municipal, nesse caso?

**CZ:** Na verdade, para você ter uma ideia, nesse dia que aumentou a tarifa me ligou o secretário de acompanhamento de preços do Ministério da Fazenda, foi a única vez que eu tive algum contato com o governo federal, o cara me ligou para me ameaçar dizendo: "Pô, você vai aumentar a inflação! Você já pensou no que você está fazendo?"

**AD:** Ele falou isso? Olha só!

**CZ:** Eu falei: “Você me diz como que resolve, porque não tem dinheiro aqui.”.

**AD:** Com o Haddad aconteceu parecido, né, também? De terem ligado para ele [pedindo] para não aumentar, mesmo.

**CZ:** No caso, já era o Guido Mantega, né?

**AD:** É, já era o Guido. Uma pergunta também mais conceitual: se o senhor considera que o transporte tem uma natureza diferente dos demais serviços do estado, por cobrar uma tarifa?

**CZ:** Se tem uma natureza diferente?

**AD:** Da saúde, por exemplo, que não paga, que tem o conceito do SUS, ou da educação.

**CZ:** É, na verdade, o transporte como ele não é totalmente público, porque ele é prestado por operadores privados em 99% dos casos no Brasil, tem que ter uma sustentabilidade financeira, então você tem que uma tarifa. É diferente do SUS onde ele é definido na constituição como um sistema público gratuito e universal, então tem uma definição. Ou da educação onde você tem também toda uma mecânica de financiamento da educação gratuita. Se você quer pôr o seu filho na escola particular é um problema seu, mas você tem direito a ter o seu filho na escola pública. Então, no nosso sistema nacional, nós não temos essa visão; o Brasil não tem essa visão do transporte como... Ele é um serviço público, mas ele não é visto como um financiamento 100% público, então ele é financiado pelo usuário. O usuário do transporte, na sistemática da constituição Brasileira, é quem paga. O que a gente está tentando modificar ao longo do tempo, seja pela ideia do subsídio do Tesouro Municipal ou do Tesouro Estadual, ou por mecânicas como essas da CIDE, que o Jilmar [Tatto] deve ter te explicado, é exatamente você retirar do resto da sociedade uma parte do financiamento. Isso é muito influenciado no Brasil pela mecânica francesa, onde você tem lá: uma parte é tarifa, uma parte é Tesouro e uma parte é empresarial, é patronal. Então, sempre no Brasil se falou: “Pô, vamos fazer que nem na França, tal.”, depois isso evoluiu. Evoluiu porque, como você um combate, no Brasil, ideológico contra impostos, principalmente pelo empresariado, então dificultou muito essa discussão de “Pô, vou cobrar uma taxa de transporte das empresas”, isso nunca progrediu, né?

**AD:** Para o senhor essa é a forma ideal de financiamento? A francesa?

**CZ:** Não, eu acho que a forma ideal é essa que a gente está tentando agora, que é você trabalhar na disputa do transporte individual com o transporte público. Por que? Porque o transporte individual é extremamente danoso para as cidades, porque não há espaço para o transporte individual, se todo mundo andar de carro as cidades não vão andar, então você tem que ter um transporte público coletivo de qualidade, lógico. Então, a medida que você taxa o transporte individual e transfere esse recurso para o transporte público é uma política que me parece justa. E também por outro motivo, com o sistema empresarial que tem hoje, a produção, da forma como ela está evoluindo, você não tem mais as fábricas do tamanho que eram, você não tem mais as empresas funcionando como funcionavam a 20, 30 anos atrás, você tem uma reorganização da produção muito mais complexa, porque você pode trabalhar num escritório na sua casa, enfim. O número de deslocamentos aumentou muito mais, antigamente você tinha a população, quase que toda, indo de manhã para o trabalho e voltando à noite, hoje não, você faz muitos deslocamentos durante o dia, você não fica parado no emprego.

**AD:** É verdade, até pela mudança da natureza do trabalho, né?

**CZ:** É! Então, eu acho mais saudável, até do ponto de vista urbanístico, você ter uma pressão para reduzir o transporte individual e ao mesmo tempo você fazer um transporte público mais barato, isso condiz muito mais com o que está acontecendo hoje na sociedade do que o modelo francês antigo.

**AD:** Entendi. O senhor considera que mudanças de governo dão maior raio de manobra para mudanças de tarifa?

**CZ:** Como é? Se mudanças de governo...

**AD:** É, eu explico: se você for ver, pelo menos nesse período que a gente analisa, todos os primeiros anos de governo há uma mudança de tarifa, menos em 2009, que é quando o Kassab se reelege, então tem uma discussão "Será que é o primeiro ano de governo dele?". Ou mudança de secretário, o Jilmar mesmo assumiu em 2003, né? Depois do senhor também aumentou. Ou o senhor nem tinha pensado sobre isso? Não é uma coisa...

**CZ:** É que geralmente o cara que entra sempre bota toda a culpa no cara que saiu, certo? Não era o caso do Jilmar, porque aí já era o mesmo governo, mas de uma gestão de um partido para o outro o cara fala: “Ah, mas o cara deixou a tarifa defasada, não reajustou, então sou obrigado a dar o aumento”, meio que aquilo cria uma justificativa para ele poder aumentar. Acho que isso acontece.

**AD:** É da lógica política.

**CZ:** É meio que da lógica política. Não é bom não, mas é...

**AD:** Bom, para finalizar aqui, o senhor não reajustou em época de férias escolares, mas uma das hipóteses do meu estudo é que é mais fácil reajustar em época de férias.

**CZ:** Tem menos gente para protestar, né?

**AD:** É. A minha hipótese era essa, mas o Jilmar falou que também tem uma questão operacional. Janeiro é um mês que tem menos pessoas na rua, se você vai reajustar tem a questão da tecnologia que, se der erro, é um dia só...

**CZ:** Não, para nós não foi, o nosso problema era uma crise real, nós tínhamos que resolver o problema da tarifa, nós entramos em janeiro. Desde janeiro os empresários pressionando a gente para reajustar, nós queríamos fazer um estudo para ver qual era a tarifa real, você não faz um estudo de um dia para o outro, você demora um pouquinho para fazer. Então nós fizemos... para você ver, nós entramos em janeiro, meio que em fevereiro nós contratamos esse estudo e esse estudo ficou pronto em abril, foi praticamente em 3 meses que a gente fez um estudo. O meu plano junto com a prefeita não era reajustar um número aleatório, como é feito hoje aí, entendeu? Esse valor de tarifa que está aí hoje o nego chuta. Nego chuta por que? Porque tem o subsídio! Então você pega o contrato das empresas com a SPTrans, que elas são contratadas, e tem o valor da tarifa do usuário e o valor da tarifa que a empresa recebe. Você sabe que tem essa separação?

**AD:** Sim.

**CZ:** Então esse valor tarifário que é contratual, que eu não sei como está sendo feito hoje, como eles estão chegando nesse número hoje, se de fato estão apurando o custo das empresas e como que é... tanto faz você botar o número que vai para a tarifa do usuário, é absolutamente político, totalmente político. Entende? Não tem

nenhuma relação com nada porque... “Tá bom, se eu achar que dá para botar R\$ 4,50 eu boto R\$ 4,50, mas olha, o povo está muito revoltado, então vamos por só R\$ 4,00 e paga o resto com o subsídio”, entendeu? Eu sou da tese de baratear, então para mim quanto mais barato melhor. Agora, eu não posso fazer uma coisa no “chutômetro”, tem que ter uma relação para chegar naquele número. Então, por exemplo, se a gente tivesse a CIDE quanto o valor da CIDE? Quanto seria a arrecadação da CIDE? X. Quanto isso me garantiria de...? Eu fiz um projeto lá na câmara que, você deve ter ouvido falar, ele criava uma desoneração do transporte. Nós aprovamos na câmara, aprovamos no senado, e aí o Guido Mantega não deixou aprovar a última vez na câmara, porque o senado modificou. Qual era a nossa proposta? Era retirar todos os impostos que oneram o transporte. Então, por exemplo, eu ia tirar o ICMS da gasolina, o PIS/COFINS da gasolina... Isso que estão fazendo agora, que os caras querem fazer com o óleo diesel, (da gasolina não, do óleo diesel), nós propusemos tirar o PIS/COFINS do óleo diesel para o transporte público. Na nossa proposta tirava o ICMS do pneu, o ICMS do óleo diesel, o ICMS do veículo, a CIDE do óleo diesel, no caso do metrô a gente desonerava o ICMS da energia elétrica, enfim, era uma limpeza de impostos. Inclusive a desoneração da Folha, que depois a Dilma fez sem exigir nenhuma contrapartida dos empresários. E o que o nosso projeto propõe? O nosso projeto propõe que você desonera tudo, calcula o valor daquela desoneração monetariamente, reduz na tarifa e impõe que seja implantado o Bilhete Único. Então [n]o projeto, em troca da desoneração, eu exijo que o empresário coloque o Bilhete Único e ainda barato na tarifa. Esse projeto está lá, está na câmara para ser votado, entendeu? Daqui a pouco nós vamos por ele de novo na pauta, por que essas coisas ficam assim, né? Meio assombradas... daqui a pouco você entra.

**AD:** É. Essa janela de oportunidade, né? Se perde, não...

**CZ:** É. Você entendeu? Ele é diferente da saída da CIDE. A CIDE municipal é uma troca, eu taxo o carro para financiar o transporte público. Esse outro eu abro mão das receitas, né? O governo abre mão das receitas, aí todos os governos: o governo federal, o PIS/COFINS; o governo estadual, o ICMS; o governo municipal, o ISS; eu abro mão de tudo isso em troca de um transporte mais barato.

**AD:** Isso é legal, envolver todos os entes aí na...



**CZ:** Envolvia todos os entes. E isso nós discutimos esse projeto pra caralho, teve uma comissão especial, nós ficamos praticamente uns 8 meses debatendo, chamamos empresários, chamamos Secretário de Transportes, chamamos todo mundo lá, foi um negócio bem pactuado. E conseguimos votar, aprovar, só faltava 1 votação, mas aí o Guido Mantega falou: “Olha, se vocês aprovarem eu vou vetar.”, aí nós falamos: “Bom, então vamos esperar.”, e a gente já achava que o Guido Mantega ia sair e ia entrar o Nelson Barbosa. Você conheceu o Nelson Barbosa?

**AD:** Sim.

**CZ:** E o Nelson Barbosa era visto como um cara mais à esquerda que o Guido, então nós falamos assim: “Bom, então vamos esperar o Nelson Barbosa entrar e aí a gente aprova o projeto.”. Aí entrou o Nelson Barbosa. Aí eu fui falar com ele, eu e o Lindberg, fomos falar com ele: “Olha Nelson tá aqui esse projeto, tal, tal, queremos votar lá, qual tua opinião?”, ele falou: “Não! Pelo amor de Deus, não vota isso não.”. [Risos]. Não deixou a gente votar.

**AD:** [Risos]. Foi no “Dilma 1” isso?

**CZ:** Um!

**AD:** No “2”, já?

**CZ:** Não!

**AD:** No “1”?

**CZ:** No “1”, que foi 2013, né?

**AD:** Ah, foi logo depois de junho.

**CZ:** Foi no 1, foi no 1. Isso foi 2013. Nós votamos no senado em junho de 2013, no meio daquela confusão toda. A gente já tinha votado na câmara, votamos no senado, aí fomos no Guido e o Guido bloqueou. Aí, acho que foi em 2014, o Nelson Barbosa entrou, nós fomos lá no Nelson Barbosa e ele falou: “Se vocês votarem eu vou vetar.”.

**AD:** Você pode me falar o número do projeto de lei? Às vezes eu posso te deixar o meu e-mail, também, se for te atrapalhar...

**CZ:** Deixa eu ver aqui se na minha página tem. Deixa eu ver se eu acho aqui. [O entrevistado procura na internet]. O nome que eu uso é “Bilhete Único Metropolitano”.

Agora, ele tem um número, cara, esse número é que tem que... Mandato, notícias, contato. Mandato, leis, projetos, proposições. Vamos ver se abre alguma coisa. Leis, projetos de lei, tá aqui. Eu acho que é esse aqui: 1239/2007.

**AD:** 1239/2007. Beleza, eu vou dar uma procurada.

**CZ:** Redução de tributos. O serviço de transporte público urbano e metropolitano condicionado à implantação do Bilhete Único.

**AD:** Ah, legal. Vou procurar lá e ver com calma.

**CZ:** Mas pega na página da câmara, que você vai pegar a tramitação dele inteira. Aí você vai ter que ir para a página do senado, que ele já tem um outro número, e aí você pega o relatório final do senado.

**AD:** Ok. Perfeito. E última pergunta, mesmo: como que você saiu do governo?

**CZ:** Eu saí do governo por causa desses confrontos, né? Quando a gente descredenciou... neste contrato emergencial, que era de 6 em 6 meses renovado, nós resolvemos tirar fora um grupo econômico, um dos grupos de transporte. Por que naquela época você tinha o grupo Ruas, você tinha o grupo do Belarmino... Você conhece os grupos aqui, mais ou menos?

**AD:** Mais ou menos.

**CZ:** Então, tem o Ruas, que é o maior; o Belarmino que é o segundo; você tinha um terceiro grupo, que era um tal de Niquini, que era um grupo dos mineiros. Na verdade, eram vários empresários mineiros que se agrupavam. E tinham outros grupos menores, que eram melhores, que é aqui da zona oeste, tal. E esse grupo do Niquini, eles eram muito ruins. A gente fez pesquisa e toda a avaliação, a pior, o mais negativo, que puxava para baixo era exatamente onde eles atuavam. Porque não tinha ainda fiscalização eletrônica como tem hoje, tinha uma fiscalização bem mais vagabunda, e eles saíam com o ônibus na rua, mas o ônibus não rodava depois. Então ele passava na saída da garagem, registrava que o ônibus saiu para rodar, só que não rodava. Então, pô, nós estávamos putos, a gente quebrava o pau com ele e tal, né? E aquilo ia nos... porque, porra, realmente, o cara atuava em áreas muito pobres da zona sul, então o povo estava puto da vida, tal. Aí nós descobrimos que ele fazia uma malandragem, ele comprava... porque o passe escolar naquela época era um

bilhetinho de papel. Então o que ele fazia? Ele comprava aqueles passes escolares pelos camelôs. Então, vamos dizer: o passe custava R\$ 0,75, né? Então o camelô comprava por R\$ 0,80 do estudante. Você recebia lá a sua cartelinha de passe e o cara ia lá e falava: “Tá aqui, eu te dou 5 centavos a mais para cada...”, aí o cara vendia. Aí ele pegava esse bilhete que ele comprava do camelô por R\$ 0,85, sei lá, e ele ia na tesouraria da São Paulo Transporte e recebia o valor integral, R\$ 1,50. Você entendeu?

**AD:** Entendi.

**CZ:** Então, o que aconteceu? A taxa média de uso do estudante era 8%, esse cara me aparecia com 20% de passe escolar. Então ele roubava não só da prefeitura, como ele roubava dos outros empresários. Aí nós descredenciamos ele, nós falamos: “Não, você tá fora, bicho.”. Aí ele pegou e recolheu os ônibus. Pô, ele tinha uns 1500 ônibus, era uma coisa grande. Ele recolheu os ônibus, aí nós intervimos nas garagens dele. Entramos nas garagens, pusemos os ônibus para funcionar sob controle da SPTrans, né? Aí foi uma guerra do caralho, porque... aí ele pegou um executivo da empresa e deu uma entrevista me acusando de um puta monte de coisa, e o caralho, tal. Aí criou aquela celeuma do caralho, tal, eu falei: “Vou cair fora.”. Depois fiquei... O Ministério Público me investigou 7 anos.

**AD:** É mesmo? Por causa desse... Desse imbróglio.

**CZ:** Por causa dessa merda. E não deu nada, não tinha porra nenhuma. Mas me fodeu, cara. Mas eu fodi ele também. [Risos]. Não, eu limpei São Paulo, porque ninguém aguentava o cara mais; nem o povo que sofria na mão dele, nem a prefeitura, nem os outros empresários. Porque, porra, era uma merda o cara, ele entrou para roubar. Mas era uma coisa cômica, porque a gente começou a operar e ele conseguiu uma liminar com uma juíza de pegar os ônibus de volta. Então ele pegou um batalhão de polícia, subornou o cara, e botou a polícia na rua com uma ordem judicial de confiscar o ônibus...

**AD:** Aham. É mesmo?

**CZ:** [Risos]. Na avenida Paulista, bicho! Ele começou a pegar os ônibus de volta, mandava entregar o ônibus. Aí nós fomos para o tribunal de justiça, caçamos a liminar da mulher, puta que o pariu... Uma comédia, uma comédia. Mas tiramos o cara.

**AD:** Tá certo.

**CZ:** Se você for no ABC é o tal do grupo do Baltazar.

**AD:** Baltazar. Tá bem, deputado. Muito obrigado pela entrevista, pelo seu tempo.

**CZ:** Então é isso aí. Foram as nossas aventuras no transporte.

**Apêndice II - Entrevista de André Doca Prado com Jilmar Tatto, ex-secretário de transportes da Marta Suplicy (2003-2004) e Fernando Haddad (2013-2016) realizada no dia 17 de abril de 2018, no diretório estadual do Partido dos Trabalhadores (PT)**

**André Doca (AD):** Bom, primeiramente eu quero agradecer a oportunidade de conversar com você... O Jilmar Tatto foi secretário de transportes da Marta, certo? em 2003?

**Jilmar Tatto (JT):** 2003 e 2004.

**AD:** Até 2004... E depois do prefeito Haddad durante toda a gestão, de 2013 a 2016...

**JT:** 4 anos...

**AD:** O transporte nessa época foi uma questão muito importante para a gestão e para a política local, por isso vim fazer a entrevista, buscando entender o ponto de vista do gestor. E assim, eu uso a metodologia do Kingdon e quero entender, na verdade, como se muda a tarifa do ponto de vista político; não apenas as planilhas de custo, mas qual é esta lógica que está por trás da tarifa. O Kingdon tem toda uma metodologia, eu vou só fazer as perguntas, e se você quiser depois eu posso até te explicar, caso você gostaria de entender. A primeira pergunta é: como é o processo de se reajustar a tarifa? É uma coisa que a cada reajuste é um, ou ele tem um processo administrativo bem estruturado?

**JT:** Primeiro, do plano de vista conceitual, é importante que se diga que o transporte colidiu; deveria ser público, gratuito e universal. Porque foi garantido na constituição que é um direito social então, assim como a saúde e a educação, deveria ser incluído também - como é um direito social - deveria ser público, gratuito e universal. Isso posto, a pergunta seguinte é: Quem pagaria? Eu acho que... Eu defendo a ideia de que você teria que fazer uma composição, quer dizer: o estado teria que pagar uma parte, que é através dos impostos; o usuário do carro deveria pagar uma outra parte porque o carro usa o viário além do seu espaço, e você pode fazer através da CIDE municipal, que seria o mecanismo para isto, através da gasolina; e a outra parte o empresário através do vale transportes, que usa a mão de obra e a mais valia para a obtenção de lucro. E tem que ter um debate se o usuário poderia pagar uma parte, certo? Eventualmente, num processo de transição, o usuário poderia pagar uma parte

disso. Como o custo da tarifa é um custo alto, em função do tempo que o ônibus fica no sistema, o salário do motorista, do cobrador, o valor do veículo, o combustível, peças, o usuário hoje não consegue arcar com toda a tarifa, então se criou o mecanismo do subsídio. Então você tem uma parte do vale transportes e do subsídio. Como geralmente nos municípios, o transporte público no município, é o município que arca, tem município que tem dificuldade de dar subsídio...

**AD:** Orçamentário?

**JT:** ... Orçamentário, entendeu? Aí você cria um grande problema, e aí você afasta, às vezes, o usuário do sistema... Então é perverso... O que acontece? As pessoas começam a andar a pé. Ou então...

**AD:** Ir pro carro...

**JT:** Vai para o carro por que não vale a pena... Às vezes o cara faz o cálculo que vale [mais] a pena andar de carro do que andar de ônibus, ou compra moto, né? Por isso que as vezes vai à falência o sistema de transportes integrada. Então na medida integrada o cara fala: "Pô, por que eu vou andar de transporte público, se ele está ruim, de péssima qualidade?" Então, toda vez que você debate sobre o aumento da tarifa você tem que levar em consideração não só o valor, mas todo esse sistema: de que se você aumenta a tarifa você expulsa uma parte dos usuários.

**AD:** Então isso era considerado durante os reajustes?

**JT:** Assim, é meio subliminar... Não é que você não debate isso, mas é elementar. Mesmo o vale transportes, as vezes o empresário faz a conta com o empregado e fala: "Olha esse valor aqui...". Dependendo do próprio valor do salário, depois de um certo valor... [para] O empregado, dependendo [do valor] do salário dele, não vale mais a pena o vale transportes... Porque o que ele recebe de vale transportes ele gasta na gasolina, então não vale a pena. O sistema está errado, o próprio mecanismo do vale transportes está errado... E tem que mudar isso. Eu defendo que o empregador tem que pagar o vale transportes para todos os empregados, eles usando ou não. Quer dizer, tem que ter um fundo público, joga o valor do vale transportes lá dentro. Por que o serviço está à disposição, se o empregado não usar não é um problema do poder público, né? Então, isso tem que mudar. Aliás, é uma das propostas que eu estou tentando ir lá para o senado, eu quero ver se eu mudo esse

mecanismo do vale transportes. Por que uma parte dos empregados não querem o vale transportes, por que não interessa, por que ele paga um percentual. O percentual que o empregado paga não interessa para ele, por que ele gasta menos andando de carro.

**AD:** Uhum... E, me diga uma coisa, quais atores políticos você acha que são fundamentais para mudar a tarifa? Seja para cima ou para baixo, durante a sua gestão, tanto na Marta quanto no Haddad?

**JT:** Olha, eu não sei se foi a Erundina que falou ou se foi a Marta, mas... Eu acho que a pior decisão de um prefeito é o momento de aumentar passagem de ônibus...

**AD:** É tudo que ele não quer...

**JT:** Geralmente, sempre o aumento da passagem acontece no começo da gestão, né? A Erundina passou por isso, a Marta passou por isso, o Haddad passou por isso, e todos os prefeitos passam por isso. Ele está numa alta popularidade e quando aumenta a passagem ele desce e cai, por que mexe no bolso do... São 6 milhões de pessoas na cidade. Então, é uma decisão muito difícil, prefeito nenhum gostaria de aumentar a passagem. Quer dizer, por que aumenta? Porque não tem outra solução! Ninguém gosta de aumentar a passagem, certo? Então a decisão é orçamentária mesmo... Você tem duas situações: ou não aumentar a passagem, ou tirar recurso de outras áreas. Ou aumentar imposto. E, aumentar imposto o município tem poucas alternativas, tem o IPTU. Quer dizer, o único lugar que tirar, vai ter o IPTU. Mas mesmo o IPTU, quem entra no primeiro ano, só pode aumentar o IPTU no ano seguinte, por que ele já vem com o orçamento do governo anterior e também é muito criticado. E geralmente a justiça não permite você aumentar acima da inflação né? A Marta tentou aumentar acima da inflação, o Haddad tentou um mecanismo de correção também, e a justiça geralmente derruba! Então, por isso é que você tenta aumentar aquilo que for possível a tarifa, de preferência não acima da inflação, e o subsídio você aumenta. E geralmente você tem, dependendo da política do governo federal, e dependendo da luta do movimento sindical, às vezes, os dissídios coletivos dos empregados dos sindicatos têm aumento acima da inflação, o que pesa também na composição da tarifa. E as vezes o óleo diesel o governo federal, a Petrobrás, aumentam acima...

**AD:** Da inflação também...

**JT:** Da inflação! Então isso pesa na tarifa.

**AD:** É claro.

**JT:** E quem sai penalizado? Os usuários do transporte e as prefeituras. Os prefeitos estão reféns dessa política. E tem a pressão política do movimento social, do movimento passe-livre... E além das gratuidades, né? Que estão crescendo cada vez mais. Você tinha o idoso, a terceira idade, que era 65 e foi para 60 [anos]; o estudante que era meia entrada, virou o passe-livre para o estudante; já tinha dos portadores de deficiência, tem dos funcionários do correio, tem do...

**AD:** Policial, também?

**JT:** Policial. Os próprios funcionários das empresas de ônibus... Os... Aqueles da justiça...?

**AD:** Oficiais de justiça?

**JT:** Oficial de justiça! Que também tem gratuidade...

**AD:** Todos têm algum tipo de redução de tarifa?

**JT:** Gratuito! Gratuito, entendeu? Então você vai aumentando a gratuidade cada vez mais, e alguém paga por isso. Geralmente é a prefeitura, ou... Quem mais perde é quem não está empregado, por que quem está empregado geralmente recebe o vale transporte. É aquele que, ou é autônomo, ou é aquele que ou é...

**AD:** Informal, né?

**JT:** Informal! Esse é o que é mais penalizado.

**AD:** Mas daí as empresas de ônibus fazem um requerimento na secretaria de transportes? Como é esse contato com os operadores?

**JT:** Para que?

**AD:** Para o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de licitação? Ou não? Têm uma periodicidade em que a prefeitura entra em contato com eles?

**JT:** Aqui em São Paulo você tem a concessão, né? Você tem um contrato...

**AD:** Sim! Um contrato que prevê isso.



**JT:** ... Um contrato que ele é reajustado uma vez por ano...

**AD:** A remuneração dos operadores é reajustada uma vez por ano, é isso?

**JT:** Veja, tarifa e remuneração não tem nada a ver com reajuste de contrato. Você tem uma regra do reajuste contrato. A regra do reajuste de contrato não tem nada a ver com... Com a tarifa. Isso a gente conseguiu separar. Política tarifária não tem nada a ver com reajuste de contrato.

**AD:** Isso foi em 2003, né?

**JT:** Na época da Marta.

**AD:** Na época da Marta... Isso foi uma grande mudança, vamos chamar assim, uma grande revolução que nós fizemos. A outra que nós fizemos foi que a arrecadação do sistema não vai para os operadores, ela entra para o poder público.

**AD:** SPTrans.

**JT:** SPTrans, entendeu? Então isso foi uma outra mudança, que é o Bilhete Único.

**AD:** Ah, foi com Bilhete Único que se permitiu essa...

**JT:** Lógico, essa foi a grande mudança! Tudo que arrecada no sistema vai para a SPTrans. A SPTrans remunera os operadores. E a remuneração destes operadores não tem nada a ver com a tarifa. A tarifa é uma política do município.

**AD:** Do município, de acordo com os subsídios, né?

**JT:** Por que isso? Você pode ter uma situação, e acontecia muito em São Paulo... Do empresário se juntar com o sindicato e parar a cidade para... Veja, o aumento salarial do empregado, por exemplo, o empresário não estava nem aí, porque ele ia receber tudo igual, entendeu? Então ele largava. Por isso que geralmente, às vezes, as greves que aconteciam na cidade, e acontecia muito na Erundina, eram combinadas do empregado com o empregador.

**AD:** O empregador, para pedir o reajuste, falava para o empregado fazer greve...

**JT:** Lógico!

**AD:** 2003 aconteceu isso, não aconteceu?

**JT:** Num primeiro momento, quando a regra era essa. A gente acabou com isso. A luta de salário, de aumento de salário, de melhoria de condições de trabalho do sindicato e dos empregados, é uma relação com o patrão! Não tem nada a ver com o poder público. O poder público não pode ser... Ai, juntava os dois para pressionar o poder público, o poder público ficava refém dos dois. Agora é uma relação privada dos dois. A prefeitura se relaciona com a empresa contratada, não se relaciona com o sindicato. Entendeu? O sindicato não vai chegar... E as vezes com sindicato acontecia isso... Vinham conversar comigo, ou com a prefeita, para pedir aumento de salário... Epa! Nós não temos nada a ver com isso. Vocês são uma empresa privada. Não tem mais a CMTC.

**AD:** E foi a licitação de 2003 que permitiu isso?

**JT:** 2003, exatamente. Foi aí que separou, na concessão. É como é processada a estrada, na CCR né? Os empregados da CCR vão fazer greve e vão lá conversar com o governador para pedir aumento de salário?

**AD:** Uhum, não faz sentido.

**JT:** Não tem sentido, certo? Então é isso que mudou. Política tarifária não tem relação nenhuma com empresas que operam o sistema de transportes. A decisão de política tarifária é uma decisão do poder público. Quem opera não se mete nisso, é uma decisão política, certo? Essa é uma definição clássica, coisa que não é em toda cidade, isso é na cidade de São Paulo, certo? Isso que foi a mudança que nós fizemos, como o Bilhete Único. Aqui em São Paulo, a arrecadação é toda na SPTrans, o Bilhete Único de Campinas não é assim, o Bilhete Único de outras cidades não é assim... Ou é compartilhado, ou manda para os empresários e depois a prefeitura manda o resto, entendeu? Então, tem uma diferença grande. Por que aqui a gente aproveitou o caos que estava na época e a gente pegou na... Nós aproveitamos a instabilidade que tinha na época, a divisão entre eles e a desregulamentação que tinha e fizemos tudo de uma vez, entendeu? Nós tomamos o controle do sistema. Coisa que nos outros municípios não... Ou não conseguiram, às vezes a política não deixa, tem pressão, ou o prefeito não tem força política para isso, o vereador pressiona, os empresários vão para cima, entendeu?

**AD:** Sim. Aqui em São Paulo não tem isso?

**JT:** Aqui é claro, naquela época a gente não deixava. Eles reclamavam.

**AD:** E muito menos aconteceu em 2013, [20]14, [20]15 e [20]16?

**JT:** Então, isso não mudou, ninguém conseguiu mudar. O Serra tentou privatizar o sistema do Bilhete Único, o estado... Uma licitação... Por que isso, nós estamos falando de R\$ 7 bilhões. Imagina você ter uma carteira de 7 bilhões, um giro de serviço... Isso tem um valor, uma negociação com o banco, forte, entendeu? Então o Serra quando virou governador junto com o Kassab tentaram privatizar isso. Essa carteira junto com... Mas não conseguiram essa licitação de privatizar o Bilhete Único. E na nossa gestão a gente parou com isso, desligou a SPTrans, e manteve. Ninguém tem coragem de mexer no Bilhete Único, por que é muito sensível, né?

**AD:** Claro... E é muito bem aceito pela população o Bilhete Único, né?

**JT:** É! Até hoje, até hoje. Por que, primeiro que diminuíram 90% dos assaltos nos ônibus, foi um negócio! Tinha muito assalto dentro dos ônibus... Acabou o dinheiro! Segundo, a ideia da mobilidade, né? O cara pegar um ônibus aqui, descer, subir, poder ir duas horas e não pagar outra tarifa, né? A integração. Então, essa coisa do cara poder andar no sistema de transportes várias horas e pagar uma tarifa só. Isso é um negócio que o povo não acreditava, né? E a praticidade, né? Não ter troco... O cara guarda com carinho! O Bilhete Único...

**AD:** Tem ganhos também financeiros, não é? Você tem uma receita antecipada...

**JT:** Isso é assim, mas isso aí é a SPTrans. Isso é o que os empresários ficaram bravos, né? Porque o que acontece? Eles recebiam antes, antecipado, e depois prestavam o serviço. Quando a gente pegou o dinheiro... Foi ao contrário, a SPTrans recebia antes e pagava um mês depois. Então você imagina R\$7bi um mês depois, que valor que tem isso. Mas não é isso que eles ficaram mais bravos, eles ficaram mais bravos com o mico...

**AD:** Com?

**JT:** O mico!

**AD:** Mico. Por que?

**JT:** O que é o mico? É o cara que compra o bilhete, antigamente era o passe... É quando o cara compra o bilhete e perde. Ou quando o cara deixa na roupa... Molha,

a mãe lava a calça, entendeu? Estraga e perde. O que acontece? Esse dinheiro você acaba não usando mais. Quando não usa, quem ganha? É a SPTrans, é o poder público. Certo?

**AD:** Certo.

**JT:** Mas quando isso estava na mão dos empresários eram os empresários que ganhavam. Então se você pegar isso... Hoje é menos, mas na época era 5%. Então, se você pegar 5% de R\$7bi, eu fiz a conta uma vez e dava alguma coisa de R\$200 milhões por ano... Tá bom para você?

**AD:** (Risos). É muita coisa...

**JT:** Percebeu por que eles ficaram bravos? Então, quando se fala do Bilhete Único que têm nos municípios por aí, os empresários falam: “Não, mas... Deixa para a gente! É transparência total!”. É verdade! A questão da transparência, hoje o poder público tem mecanismos, acesso compartilhado, todo acesso...

**AD:** É mesmo?

**JT:** É! Não é um problema de transparência. Entendeu? Hoje é online, vai entrando o dinheiro online. A única coisa que eles querem é a seguinte: “Deixa entrar para a gente, a gente abre as contas para vocês”. E é verdade! O problema não é esse. O problema é que se entra na conta deles, tem o problema da antecipação e o outro é o mico. E isso eles não voltam, entendeu? Então eles vão falar: “Ah, não tem transparência, eles escondem quanto entra...”. Não é um problema da quantidade que entra, não é isso. O problema é a antecipação, e o problema é o mico.

**AD:** E os custos deles? São eles mesmos que falam quais são os custos. É isso?

**JT:** Não, veja. Hoje, é evidente que eles têm margem de manobra na negociação de alguns itens, mas eu vou dar um exemplo para você: grande parte dos custos, toda parte dos custos relacionados à parte de pessoal você não...

**AD:** Não tem como...

**JT:** Não tem como! Você sabe quanto é o salário, o dissídio... Você sabe quanto é o fundo de garantia, você sabe quanto são os impostos, você sabe “não sei o que”... E tem uma parte, que é onde eles reclamam, que é com a CLT, que é a parte do ministério do trabalho de quando um funcionário entra na justiça, quando ele é

demitido, né? E isso não está nos custos. Então eles falam... Então geralmente... Agora mudou a CLT. Por que geralmente quando entravam, os empregados ganhavam na justiça... Então os empresários reclamavam muito que a gente não embutia no custo...

**AD:** Essas perdas judiciais...

**JT:** Essas perdas judiciais, e tal, né? Então toda a parte de pessoal já está nos custos. Aí você tem a parte de combustível, você tem o valor. Você define então o custo do combustível. Que é o combustível, não o da bomba, mas o combustível do atacado. Pode acontecer de eles conseguirem um preço menor do que aquilo que a gente define. Uma relação pessoal, uma relação de eles conseguirem um desconto maior que aí a gente não sabe. Sabe? Pode acontecer. Mesma coisa em relação a chassi, em relação a peça, tal... Então eles têm uma margem, mas não é... Agora um problema: cartel de ônibus pode acontecer, quer dizer... Você tem um preço internacional de ônibus, né? Por exemplo, em São Paulo você tem a Mercedes, né? Que, você pode ver, 90% dos ônibus são Mercedes, quem carroça é a CAIO, que é ligado ao grupo Ruas. E ao grupo Abreu... Aí tem os 10% que não são da Mercedes. Aí eu pergunto para os caras que não são do grupo Ruas... Que o grupo Ruas é quem tem a carroceira da CAIO e tal... Por que as vezes tem a da Scania, da Volvo, tem as outras empresas... E eu pergunto para os empresários que, em tese, não tinham problemas em comprar de outras..., mas eles reclamam, eles falam: “Olha, a melhor é a Mercedes!”, eles falam. E é mais cara. Aí eu falava “Por que?”, “Por que? Por causa da manutenção. A gente paga mais caro, mas na hora da manutenção ninguém ganha da Mercedes.”. Entendeu? Eles falavam: “A gente até preferia que não fosse assim, para não ficar refém de uma única montadora”, né? Tanto é que eles compram um percentual menor de outras para não ficar totalmente refém da Mercedes. Mas é unanimidade, assim, entre eles, unanimidade! Gente que não teria motivos de comprar da Mercedes. Por que eu falo isso? Poderia ter um cartel, né? Você poderia abaixar os preços. Mas a Volvo, que tem uma tecnologia forte de carro; eu estou falando de carros grandes, né? Por que carros pequenos aí você tem de outros. Micro-ônibus e essas coisas, aí já tem mais diversificado, né? E tudo isso para dizer o seguinte: a composição da tarifa, pode ser que tenha uma margem em que eles consigam manipular, certo? Mas é muito pouco...

**AD:** É ínfima...

**JT:** É... Porque hoje as peças você sabe. O chassi, o valor do chassi você sabe. A própria SPTrans tem uma equipe de buscar preços internacionais...

**AD:** Ah! Tem uma equipe?

**JT:** Tem! Tem! A SPTrans, você tem gente lá que faz tanto equipe de tecnologia. Para você ter uma ideia, e é comum, para quem viaja para fora e pega ônibus lá fora: os nossos ônibus da cidade de São Paulo, esses grandes ônibus, quem entra nesses ônibus, agora com ar condicionado, o pessoal fala que é melhor andar aqui do que nos ônibus da Europa. A Mercedes aqui produz o melhor ônibus do mundo, do ponto de vista de qualidade, sabe? E quem parametriza isso? É a SPTrans! É preciso ter uma equipe boa na área de tecnologia. E ter uma equipe boa na área de definição de parâmetros de planilha. Tanto é que ninguém consegue... Mesmo o TCM, essas denúncias, essas coisas de caixa preta... Isso é tudo conversa fiada... O Haddad contratou a Ernst Young...

**AD:** Sei... Foi em 2014, né?

**JT:** O TCM ficou P\* da vida, tal...

**AD:** Ficou? (Risos). Por que?

**JT:** Ficou! É por que o TCM se sentiu desautorizado, né? Teve uma rusga ali... Tanto é que não pôde chamar "auditoria", teve que chamar... Teve outro nome lá... Por que quem audita é o TCM! E foi uma confusão danada ali! Por que a gente pagou a Ernst Young, né? Teve que mudar esse nome, inclusive, de auditoria para outro nome. E realmente, a Ernst Young... E essas perguntas que você fez, tem um relatório da Ernst Young. Até, não sei aonde está esse relatório, se eu tenho uma cópia. Esses, sim. A questão da composição de preços, ela estudou isso. Talvez esteja no site da SPTrans, dá uma olhada. Que é um relatório grande e tinha um resumo. Para você ver como que é a composição. E eles perceberam que tinha uma coisa muito séria. Descobriram que não tem caixa preta! É tudo conversa de gente que está na rua, de vereador que fala, de gente que fala... Porque não tem! Então hoje é tudo transparente, né?

**AD:** Sim. Então, eu tinha perguntado para você quem você acha que encabeça esse processo de reajuste. Não são os empresários, pelo que eu entendi, já que está

separado a remuneração e o bolo/montante tarifário. É mais o pessoal da SPTrans técnico que fala: “Ó! Está pressionando a taxa de lucro dos empresários...”, ou...

**JT:** Para os empresários não faz diferença nenhuma!

**AD:** Porque enquanto pagar o subsídio, tanto faz?

**JT:** Lógico! Os empresários ficam de camarote! Assim, é evidente, o empresário, como é o negócio dele, a preocupação deles é a seguinte: “Aonde vai chegar isso?”. Por que ele sabe que também... O cara não é bobo. O cara fala: “Tá R\$ 3 milhões de subsídio agora”, certo? R\$ 3 bi, né? Ele fala “Esse negócio vai quebrar!”.

**AD:** “Uma hora a prefeitura não vai conseguir pagar!”.

**JT:** É nesse sentido. Agora, o empresário não vai pedir...

**AD:** Não tem um requerimento?

**JT:** Não... Audiência com secretário desse, com prefeito, para pedir tarifa. Antigamente pedia. Nos outros municípios eles pedem.

**AD:** Aham. Então talvez seja uma coisa mais da burocracia mesmo, de falar isso? Ou não? Por que o prefeito fica no dilema de reajustar e cair a...

**JT:** Aqui em São Paulo, mesmo para quem é da SPTrans e quem é secretário, é uma delícia! Por que a gente não discute tarifa.

**AD:** Ah, não discute?

**JT:** Não! Assim, a gente prepara as planilhas, os custos... Assim: para cobrir os custos do sistema a tarifa tem que ser tanto...

**AD:** É a elaboração do orçamento, então?

**JT:** Não, então... A gente, assim... Nós preparamos os estudos, que é: para cobrir o custo do sistema em função das gratuidades existentes, e tudo isso, a tarifa precisa ser tanto. Entendeu?

**AD:** Aham.

**JT:** Era R\$ 4,71 na época, quando eu era...

**AD:** Sim... 2015, não foi?

**JT:** É... Eu lembro que era R\$ 4,71, depois era R\$ 5 e não sei o que, hoje deve estar uns R\$ 6 e pouco... Então a gente chega e mostra isso para o prefeito, para a secretaria de finanças...

**AD:** Ah, para a secretaria de finanças...

**JT:** Exatamente. Então é isso. Ai a gente faz a conta: se a tarifa for R\$ 4,00... Precisa de R\$ 7 [bi]. Se a tarifa for R\$ 4,00. R\$ 4 bilhões de subsídio, entendeu? Aí fica isso. É decisão da secretaria de finanças com o prefeito. A gente fica na... O que acaba acontecendo? O orçamento vai para a câmara. E a gente sabe que não vai fechar. Certo? Ai, fica um desespero. A secretaria de finanças tentando arrumar dinheiro, e a confusão todo mês de arrumar dinheiro para o sistema. E as outras secretarias ficavam bravos com a gente do transporte por que pegava dinheiro das outras áreas, e não... Entendeu? Mas... Então, a pressão de estar ali... Por isso que é um problema do prefeito...

**AD:** Do prefeito!

**JT:** É meio perverso. Dá dó do prefeito, entendeu? Dá dó. A secretaria de finanças e o prefeito, em relação à tarifa, é... É uma sacanagem com o prefeito. Entendeu? Por isso que sofre. Sofre por que ele que tem que tomar a decisão e ele tem o desgaste político. O secretário, também... Não é que ele fica de boa.

**AD:** Faz os estudos técnicos...

**JT:** Faz tudo, prepara, consistência... Isso; isso; se fizer assim é assim; se fizer assim é assim e tal, entendeu? Checa os números... O prefeito diz o que você falou. Mas, porra! Esses caras tão ganhando dinheiro? Evidente, né? No Haddad então! Pelo amor de Deus! Era dia e noite me infernizando! Planilha! Tanto é que contrataram o Ernst Young. Porque... Então você pega e vai para cima. Falei: Pô, vamos diminuir os custos... Vamos ver, vamos ver...

**AD:** Pensar, né?

**JT:** Tá certo? Então você tem a pressão que é natural, né? O prefeito, e a gente também, e eu em cima da SPTrans... O Divenda falou: Pô, será que não tem gordura? É evidente. E por outro lado, os empresários, e antigamente as cooperativas, reclamando que o dinheiro não dava. "A tarifa está baixa. A remuneração está baixa".



É um inferno, tá certo? Por outro lado, o sindicato pressionando que o salário é baixo, que tem que ter PLR, que tem que não sei o que... E essa é a confusão. E você tentando segurar para não ter greve. Por que 1 dia parado... 1 dia parado... Qual é o problema do dia parado? Deixa de arrecadar para a prefeitura. Você entendeu? Então, por que a gente... Aí que entra a habilidade de um secretário, de um presidente da SPTrans... Você tem que manter contato direto. Ou com o Sindicato dos TransUrb, ou com o Sindicato dos Trabalhadores. Tem que ter relação. Conversar. Pedir audiência. Você vai lá, eles pedem audiência, você tem que dar. Você vai no sindicato. Para ir conversando, para não estourar. Porque 1 dia parado é uma grana pra burro! Eles sabem isso. Eles sabem o poder, a força que tem... Eles não são bobos. Nesses 4 anos pararam 1 dia só. Às vezes tem parada, de parar uma garagem ou outra, assim, mas... Na cidade foi 1 dia depois do dissídio coletivo... Que foi uma sabotagem, mas só... Foi inédito, entendeu?

**AD:** E entrando mais no segundo mandato, como era a relação com o MPL? Ou vocês não... Ou, isso era uma coisa mais do prefeito? Eles batiam na porta de vocês na secretaria de transportes? Porque no primeiro mandato de 2003 não tinha MPL, né?

**JT:** Não, não tinha.

**AD:** Como que era essa relação com eles? Tinha um canal direto, não tinha?

**JT:** Não, por que eles não queriam!

**AD:** Eles não queriam conversar?

**JT:** Eles não queriam conversar! Eu nunca entendi isso. Veja, nós criamos a... Aquela... O Conselho Municipal de Transporte e Trânsito ...

**AD:** CMTT...

**JT:** CMTT. Convidando, não sei nem se eles começaram a participar depois, e sim. Chamamos para conversar, debates, eles não queriam conversar. Aí chamaram, um dia, uma vez, uma audiência pública deles em frente ao Viaduto do Chá, nem mandaram convite, mas falaram que me... Começaram a fazer discurso: "Eu quero ver se o secretário vem aqui! E que não sei o que!" E eu, como a secretaria fica...

**AD:** Pertinho...

**JT:** Perto do teatro municipal, eu ficava ouvindo, né? Aí eu fui lá, no meio deles. Eles não me chamaram, não me convidaram e ficavam falando que eu não ia lá. Aí eu fui. Mas corri risco de... Eles eram agressivos... Uma coisa meio fascista, assim, uma coisa esquisita... Aí eu fui. Fizeram uma mesa, uma espécie de uma aula pública, não sei o que... Aí fiquei lá, ficar respondendo. Ai no final me deram uma catraca...

**AD:** Uma catraca?

**JT:** É, não sei, uma catraca lá... O Secretário da Catraca, não sei o que... Aí... Mas não tinha diálogo com eles...

**AD:** Não tinha diálogo?

**JT:** Eles não queriam conversar, entendeu? Discutir... Às vezes eu atendia... Atendia em algum momento algum vereador do PSOL... Às vezes aparecia um ou outro do MPL, mas em regra eles não recebiam... Não tinha diálogo. Mas era por causa deles...

**AD:** Mais uma perguntinha aqui. Você acha que tem diferença de reajustar nas férias escolares, ou não? Do ponto de vista político?

**JT:** (Risos). Eu acho que tem. Político, tem. Ainda mais depois do Movimento Passe Livre.

**AD:** Aham, escancarou, assim...

**JT:** Você também tem o problema de que você tem menos passageiros, e menos usuários também. Entendeu? E você tem o problema de adaptação, também. Não é só um problema de pressão política. Agora menos, mas lá atrás, eu lembro de a gente tinha uma preocupação... Quando você mudava, você tem uma parte de mudança do sistema, do Bilhete Único, você tem que mudar a chavinha dos validadores. Então você tem uma operação... Nós estamos falando de 13 mil validadores na cidade... E todo o sistema também dos carregadores, casas lotéricas, bancas de jornais... Então é uma operação que a gente ficava com medo quando tinham essas alterações, né? E às vezes dava falha, às vezes caia o sistema...

**AD:** Aham... Então, até operacionalmente, é mais...

**JT:** Vish, você tá louco! Isso daí é um... Como foi implantar o Bilhete Único, você não tem ideia, meu...

**AD:** Aham... Aí tem menos ônibus na rua, é mais fácil fazer essa alteração dos validadores...?

**JT:** Tem menos ônibus na rua; se dá um pane, o prejuízo é menor... Entendeu? Então, tem tudo isso. É uma operação. Você tem que avisar que vai ter a mudança da tarifa... E é de um dia para o outro! Você avisa uma semana antes, você tem que mandar para a câmara. Quer dizer, você tem acho que 5 dias uteis, ou 5 dias corridos... Você tem que avisar a câmara. Então o público já fica sabendo..., mas uma parte não fica. Você anuncia, mas tem gente que não está atento. E tem a parte da operacionalidade. Então, você pegar um mês... Chamar, um mês cheio... É mais complicado também. Então você faz geralmente nas férias por que é menos gente, assim... E a pessoa vai se adaptando... O ideal é sempre entre o natal e o ano novo...

**AD:** Anunciar?

**JT:** Anunciar, ou implantar... Ou no comecinho do mês de janeiro. Mas o pessoal fala que faz isso por que é difícil mobilizar a conta, tal, né? Mas antigamente não tinha essa coisa de mobilizar. E era feito isso nessa época... Mais por causa da operacionalização mesmo...

**AD:** É... O governo estadual você acha que tem alguma influência, principalmente depois do convênio do Bilhete Único, para a definição do preço da tarifa? Como que é essa conversa entre os entes?

**JT:** Sempre foi combinado. Sempre você tem uma... Como é que fala? ... Um percentual de aumento... A distribuição do aumento sempre vai um pedaço para o metrô, outro para a CPTM e outro para a prefeitura... Depois do... Não, antes mesmo do Bilhete Único já era assim. Então, tem esse percentual. Geralmente... Na época do Haddad, agora, a gente combinava com o governador... A gente combinava os secretários, fazia conversas preliminares com os secretários... Às vezes, nem... Por exemplo, eu combinava com o secretário dos negócios metropolitanos, a gente fazia todos os cálculos... A gente não discutia tarifa. Fazia todos os cálculos.

**AD:** Mesma coisa, né? Cálculos do custo, e as finanças...

**JT:** Isso, por que a distribuição já estava definida. A gente não mexia na distribuição que estava definida. Por que lá também tem o problema de fechar a conta... Tá certo?

**AD:** Têm. Apesar também, de ser uma estrutura de custos diferente, né? Do metrô, sobre trilhos; e ônibus...

**JT:** Exatamente. Então, fazia tudo isso, ele levava o governador, eu levava o prefeito, e aí... E dava as opções. Decidia se aumentava ou não. O aumento da passagem era uma decisão dos dois, tá certo? Deixou-se de ter disputa política em cima da questão tarifária, tá certo? E engraçado, isso com o PT e o PSDB, né? Aí entrou o Dória, a primeira posição dele foi não aumentar a passagem. O Alckmin ficou P\* da vida. Entendeu? Por que...

**AD:** Se pressionou o orçamento.

**JT:** Pressionou o orçamento. Então sempre se tem essa relação. A questão de... Ou você resolve o problema da passagem de um outro jeito, em definitivo; mas você não pode politizar isso. Se não... Entendeu? Por que é muito sensível. Para quem estiver no governo.

**AD:** E continuando essa conversa sobre os entes, em 2013 a inflação estava pressionada, né? A Dilma entrou em contato com vocês para não aumentar no começo do mandato, não foi?

**JT:** Esse foi o problema, esse foi o problema.

**AD:** E como que foi isso que aconteceu? Como que foi esse contato?

**JT:** Ah, o Haddad, o prefeito eleito... Eu não sei se foi antes de ele tomar posse ou depois, isso o Haddad poderia falar melhor, foi para Brasília para pedir recursos para o PAC na época... Para trazer, principalmente, investimentos na área de corredores... E aí, a presidenta falou que não podia aumentar a passagem. O Haddad falou “Não tem como! Não tem de onde tirar o recurso. Não tem como, não tem como.”. E tinha a pressão da inflação, né? Que eles queriam controlar a inflação lá em cima. E aí, a passagem aqui pressiona a inflação, né?

**AD:** Pressiona.

**JT:** “Não tem como, não tem como, não tem como...”. Foi a primeira briga do Haddad com a Dilma... Como prefeito. Ai, entra o Guido Mantega também falando, e o Haddad se dava muito bem comigo falando “Não tem como”, e mostrava números, tudo. Ai o Haddad teve uma reunião com o ministro Guido Mantega aqui na [Av.] Paulista, por

que tinha um escritório da presidência aqui, né? Ai o Haddad pediu para eu ir junto, eu já era secretário. Fomos lá conversar com o Guido. “Não tem como não aumentar.”. Aquela... Entendeu? O Guido falou... “Não pode aumentar.”. “Vocês não querem que eu aumente, então vocês me arrumam o dinheiro?”. Entendeu? Por que não tem como passar dinheiro do governo federal... Enfim, foi uma briga danada. Foi aí que ele desistiu de aumentar o que ele queria, acho que era 40 centavos, na época, e ele falou: “Tá bom, então vamos aumentar 20 centavos. Vamos fazer a metade.”. E ficou a metade, 20 centavos.

**AD:** Aham. Só que não em janeiro, em junho?

**JT:** Isso! Era exatamente isso. Então ficou 20 centavos...

**AD:** Era essa a negociação...

**JT:** Ainda não ficou em janeiro e ficou e ficou junho. Ai, erramos no valor, erramos no timing, erramos na política, erramos tudo. Foi tudo errado...

**AD:** Foi tudo errado.

**JT:** Foi tudo errado, traçamos...

**AD:** E daí, em 2015, depois que a Dilma se reelege, ficou mais fácil de aumentar também? Por que não teve reajuste em 2014, né?

**JT:** Não teve.

**AD:** Teve esse contato da Dilma de novo, na época da eleição, ou não?

**JT:** Acho que não, que eu me lembro não. Que eu me lembro não, por que as finanças aqui já estavam complicadas, né? Aí também começou a crise no governo federal... Aí foi para 2 e... Foi para quanto?

**AD:** Foi pra R\$3,50 em 2015. Só que não reajustava desde julho, né? Que reajustou para baixo.

**JT:** É... Aí acho que não teve não, foi uma decisão mais aqui, mesmo...

**AD:** Mais aqui.

**JT:** É. E... Mas foi difícil, não foi fácil não...

**AD:** E a penúltima pergunta é: Vocês foram os únicos dos últimos 16 anos que reajustaram em ano de eleição, que foi 2016. Também foi pensado isso? Estava pressionando o orçamento? Como que foi essa...

**JT:** (Risos). Se for perguntar para mim, eu gostaria que não aumentasse, tá certo? Mas ali é um problema de fechar as contas, né? Por que tem uma mudança, com a lei de responsabilidade fiscal, que você tem que fechar as contas. Principalmente no último ano... E essa lei é séria. Você vai para a cadeia, certo? E aí... O [secretário de] finanças, junto com o prefeito, falou: "Olha, não vai fechar as contas.". Essa foi a decisão. Se perguntar para mim se tinha que aumentar a passagem, eu falo que não, certo? Por que, ano eleitoral. Tinha que estar aí para a reeleição. E o próprio prefeito imagino que também não... Então, sempre é uma decisão difícil, né? Ninguém quer aumentar a passagem por aumentar. Mas... a cada 10 centavos, para você ter uma ideia, na época... A cada 10 centavos eram 150 milhões...

**AD:** É muita coisa.

**JT:** Entendeu? Então já estava chegando a R\$ 2,8 bi. E tinham reajuste de contratos... Cada reajuste de contratos, imagina uma inflação de 4% num sistema que era R\$ 6 bi, na época. É muito... Então, eram, sei lá, R\$500 mi, R\$800 mi... Você tinha que arrumar mais. Então já não tinha o dinheiro para manter o 2,800 [bi], aí ia para 3 e tanto o subsídio. 3 e sei lá quanto se não aumentasse a tarifa. Não tinha de onde tirar! Então, aí é... Vai para onde? Então por isso que eu estou... Né? Mas imagina que é sofrido, né? Não é fácil...

**AD:** Bom, agora, última pergunta, que na verdade são duas. 2013, né? Para reajustar para baixo. Como que foi isso? Como que foi perceber que o pessoal estava indo para rua? Lidar com isso? Lidar com essa crise?

**JT:** Eles já estavam na rua. Na verdade, já estavam na rua, já estava...

**AD:** Em Porto Alegre, né? Já tinha começado já...

**JT:** Já tinha em Porto Alegre... Aqui eu acho que já estava...

**AD:** Vocês chegam a olhar o reajuste de outras captais?

**JT:** Claro! Não...

**AD:** Vocês sempre olham isso? Ou aqui ao redor, São Bernardo...

**JT:** Não! Tudo, tudo, tudo... O que aconteceu? Aconteceu o seguinte: o governo federal pressionando para não aumentar... Aí o Haddad conversa com alguns prefeitos de capitais... E o Haddad batendo o pé que não ia recuar... Não ia recuar, não ia recuar, não ia recuar... E tomo mundo puto da vida para recuar... Ai o Eduardo Paes liga para o Haddad e fala: “Olha, daqui eu não tenho como segurar, eu vou ter que recuar.” E justamente uma circunstância... “que eu vou ter que recuar...”

**AD:** Sim... Isso já em junho, né? Ou não?

**JT:** Em junho! Em junho, em junho, né? Quando foi dado os 20 centavos... Aí conversou com o Eduardo Paes, e o Haddad falou: “Pô, eu não...” Por que tinha uma articulação para não recuar... Ai o Eduardo falou: “Olha, eu não tenho como segurar, vamos recuar. ” Aí ia ficar só o Haddad sozinho. Então imagina: pressão do PT, pressão do governo federal, todas as capitais recuaram tudo...

**AD:** E o Alckmin?

**JT:** O Alckmin nesse ponto foi muito correto, assim... O Alckmin estava assustado também... E ele meio que estava fazendo... Estava topando fazer o que o Haddad ia fazer, entendeu? Tanto é que ele topou aumentar... e topou recuar. Entendeu? Não foi, em nenhum momento... Usou política nisso, né? Ai o Haddad foi lá no Palácio dos Bandeirantes e anunciou o recuo lá, né? Então essa foi a parte do recuo...

**AD:** Aí teve que falar com o secretário de finanças para ele se virar... Tirar coisas de outros lugares...

**JT:** Aí você tira de secretaria, você tira de um monte de gente, né? O Haddad fala que um dos problemas da falta investimento, principalmente na periferia, foi por causa disso... Foi ali que, realmente, a prefeitura...

**AD:** Tinha todo um planejamento orçamentário...

**JT:** Por que não é que deixou de... Não é que você investiu, você deixou de pôr o que tinha, né? Então, uma expectativa de uma prefeitura PT, e o povo da periferia querendo coisas... Começou a ter uma coisa contrária, né? A não ter nada, né? É duro... Não tinha de onde tirar, né?

**AD:** Mas então, antes disso, em janeiro. Vocês chegam a olhar: “Ah, Belo Horizonte quer reajustar também, Cuiabá, outras capitais” e daí a gente fala: “Ah, vamos todo mundo reajustar meio que junto!” ?

**JT:** Assim, todas as capitais, as regiões metropolitanas, todo ano, todo mundo espera São Paulo.

**AD:** Todo mundo espera São Paulo.

**JT:** Então o meu telefone é um inferno.

**AD:** Vocês são...

**JT:** Entendeu? São prefeitos de capitais, secretários, prefeitos da grande São Paulo ligando pra mim... Alguns ligavam para o Haddad direto... Entendeu? Ligando, ligando e ligando... Sabendo: “E aí? Vocês vão dar quanto? Quando vai ser?” Entendeu? E alguns ficavam nervosos por que a gente não podia falar, não podia vazar... Às vezes, a gente já tinha a decisão, entendeu? E eu não podia falar. Para não vazar, certo? Por que a imprensa não devia saber, né? Ficavam nervosos... O Marinho, o Nídio... Entendeu? E eu falava que não, não tem decisão, não tem decisão, não tem decisão, não sei, não sei, não sei, não sei... Por que vaza, né? “Ô Jilmar, fala! Eu não vou falar para ninguém!”! (Risos). Então, por que, o que acontece? Geralmente eles faziam o seguinte, o que eu acho uma sacanagem. Por que o custo aqui do transporte na capital é mais caro que dos outros. Não tem sentido Diadema ter a mesma tarifa que São Paulo...

**AD:** Pelo tamanho da cidade...

**JT:** Evidente! Mas hoje a tarifa de Diadema é mais cara que a de São Paulo. Mas por causa do subsídio, né? Mas mesmo quando não tinha, era igual. Então o que acontece? Todos os municípios davam a mesma tarifa que São Paulo. Entendeu? Agora que São Paulo ficou menor, por que eles não queriam peitar o desgaste. Então no máximo é igual à São Paulo, no máximo é igual à São Paulo. Santo André agora, ou São Caetano, deu R\$ 4,30... Acho que é São Caetano. R\$ 4,30. Antigamente eles não faziam isso, entendeu? Ou linchavam o prefeito. Então eles esperavam São Paulo dar a tarifa e ai seguiam... E por isso que sempre era São Paulo o carro chefe... Antes do aumento.



**AD:** E daí no reajuste para baixo em 2013 São Paulo foi um pouquinho depois, né, de algumas cidades?

**JT:** Olha, eu não lembro, eu acho que as outras cidades já estavam... Algumas recuaram e outras não, né? Eu não lembro se Osasco recuou...

**AD:** É, nas regiões metropolitanas eu não sei, mas de capital São Paulo foi no meio. Não foi a pioneira a baixar, mas também não foi a última. Mas depois que São Paulo abaixou todo mundo abaixou. Todas as capitais.

**JT:** Então. Também?

**AD:** É! Já tinha sido Porto Alegre, né? Acho que Florianópolis, Cuiabá...

**JT:** Então acho que foi isso... Mas aí o Rio falou... O Paes...

**AD:** Foi o Paes que...?

**JT:** O Paes falou: "Olha, vou ter que baixar.". Ai o Haddad falou: "Pô, então..." ...

**AD:** Então, não tenho como ficar nesse barco só.

**JT:** Não tem como eu ficar nesse barco só. E já estava muito forte aqui a... Os quebra-quebra aqui, todo mundo... Aí abaixou. Foi por isso que a gente abaixou todo mundo.

**AD:** Entendi. E só a última das últimas perguntas: como que foi a sua carreira até chegar na secretaria em 2003?

**JT:** Primeiro, eu entrei no PT desde o início, né? 1981! Eu tinha 15 anos, eu acho! Foi bem no início. Ai, era de séries, divisão de base. Grupo de jovens, essas coisas. Ai depois eu fiz história, estudei história. Depois eu fui presidente do PT da capital, aí eu virei deputado estadual...

**AD:** 1997?

**JT:** Rapaz...

**AD:** 90 e ...? É o primeiro ano... Não...

**JT:** Olha, eu fui deputado estadual...

**AD:** Você é municipal, na verdade, né? Foi 99, então? O primeiro ano?

**JT:** Não lembro... Eu sei que eu fui deputado... Não! Eu fui deputado só dois anos. Depois a Marta ganhou...

**AD:** Entendi!

**JT:** E eu fui secretário. A Marta ganhou quando? Dois mil e?

**AD:** 2001! Foi o primeiro ano dela...

**JT:** Então! Então eu fui deputado em 1998.

**AD:** Entendi.

**JT:** 98 e assumi em 99. Então 99 e 2000 eu fui deputado. 2001 a Marta me chamou para a secretaria do abastecimento... 2001 e 2002 eu fui secretário da subprefeitura. 2003 e 2004 eu fui secretário de transportes. Aí eu não fui para a reeleição. Certo? 2003 e 2004... Aí, em 2006 eu fui para deputado federal. 2007 assumi deputado federal...

**AD:** Uhum... Até 2010?

**JT:** Aí em 2010 o Haddad ganhou, né?

**AD:** O Haddad ganhou em 2013 só.

**JT:** Então. Aí eu fui deputado federal. Aí eu fui para a reeleição de deputado federal, aí o Haddad ganhou em 2013 e me chamou para ser secretário de transportes em 2013. Aí eu fiquei 4 anos com o Haddad nos transportes, direto. Dessa vez eu fiquei só no Transportes... Aí, de novo, eu não fui para a reeleição para deputado, e agora estou sem mandato.

**AD:** Mas é pré-candidato a senador?

**JT:** Agora estou como pré-candidato para o senado.

**AD:** Legal.

**JT:** Uma outra experiência que nós tentamos majoritária aqui...

## Apêndice III – Roteiro semiestruturado da entrevista

Utilizou-se a teoria de Kingdon (2003) para elaborar o questionário, buscando avaliar cinco pontos: os fluxos dos Problemas, das Soluções e da Política, bem como a Janela de Oportunidade e os Empreendedores Políticos.

As perguntas da entrevista semiestruturada foram as seguintes:

### 1. Fluxo dos Problemas

- a. O senhor considera que o serviço de transportes tem uma natureza diferente dos demais serviços oferecidos pelo Estado que tem status de direito social? Como isso era visto na época do reajuste?
- b. Qual é a maneira ideal de financiar o transporte público coletivo?

### 2. Fluxo das Soluções

- a. Qual o entendimento da administração acerca do conceito de "modicidade tarifária"? E acerca do conceito de "equilíbrio econômico-financeiro"?
- b. Como é o processo de se reajustar a tarifa?
- c. Eram consideradas outras formas de financiamento do transporte que não fosse o modelo tarifário? Ou outras formas de se calcular a tarifa?
- d. Como se chegou no novo preço da passagem? Quais as variáveis consideradas (custos, affordability, subsídios)? Como essas variáveis foram medidas?
- e. Quais atores influenciam na formulação da tarifa?
- f. Por que se decidiu não fazer o reajuste em 2014? (Pergunta feita apenas para o Jilmar Tatto)

Apesar de ter-se optado por deixar as perguntas 2.a e 2.b no fluxo das Soluções, houve uma intensa dúvida do pesquisador na possibilidade de classificá-las no fluxo dos Problemas, visto que é neste fluxo que se faz a discussão sobre a forma que se recorta o problema. Entretanto, por tais perguntas dizerem respeito à Viabilidade Técnica da Política Tarifária, optou-se por deixá-las no fluxo das Soluções.

### 3. Fluxo Político

- a. Como era o relacionamento com tais atores?
  - b. Como a mudança de governo (novos governos eleitos e novos secretários) influencia da mudança tarifária?
  - c. Como foi o reajuste de 2013 Como se decidiu politicamente rebaixar a tarifa em 2013? (Pergunta feita apenas para Jilmar Tatto)
  - d. Como o “humor nacional” relacionado ao “desrepresamento” dos preços administrados influenciou no reajuste de 2015? (Pergunta feita apenas para Jilmar Tatto)
  - e. Como foi fazer o reajuste em ano de eleição municipal? (Pergunta feita apenas para Jilmar Tatto)
4. Empreendedor político
- a. A lei diz que tanto a prefeitura, quanto as empresas podem tomar a iniciativa de mudar a tarifa. Quem tomou essa iniciativa neste reajuste?
5. Janela de Oportunidade
- a. É levado em consideração reajustes de outros entes (municípios, estado) na determinação de quando se reajustar a tarifa em São Paulo?
  - b. Quais as diferenças de se reajustar em época de férias escolares ou não?