

Nota Técnica

Nº 112

Diset

Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais,
de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Abril de 2023

**PROPOSTA DE NOVA FORMA
DE FINANCIAMENTO DOS
BENEFÍCIOS TARIFÁRIOS NOS
TRANSPORTES TERRESTRES E
AQUAVIÁRIO INTERESTADUAL
DE PASSAGEIROS**

Erivelton Pires Guedes
Luzenildo Almeida de Sousa

ipea

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento

Ministra Simone Nassar Tebet

ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidenta

Luciana Mendes Santos Servo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Fernando Gaiger Silveira

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Luseni Maria Cordeiro de Aquino

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Roberto Amitrano

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Aristides Monteiro Neto

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Carlos Henrique Leite Corseuil

Diretor de Estudos Internacionais

Fábio Vêras Soares

Chefe de Gabinete

Alexandre dos Santos Cunha

Coordenador-Geral de Imprensa e Comunicação Social

Antonio Lassance

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2023

EQUIPE TÉCNICA

Erivelton Pires Guedes

Engenheiro civil; coordenador de infraestrutura econômica e regulação; e técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diset/Ipea).

Luzenildo Almeida de Sousa

Engenheiro civil; e coordenador de estudos e cooperação técnica do Departamento de Planejamento, Gestão e Projetos Especiais do Ministério da Infraestrutura.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/ntdiset112>

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <<http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>>.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte.

Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	5
2 EMBASAMENTO LEGAL.....	9
3 EVOLUÇÃO DO MOVIMENTO DE PASSAGEIROS NO TRANSPORTE RODOVIÁRIO INTERESTADUAL	11
4 IMPACTO NAS TARIFAS.....	15
5 TENDÊNCIAS DEMOGRÁFICAS.....	17
6 AVIAÇÃO CIVIL	19
7 DAS PROPOSTAS DE MELHORIAS.....	21
8 ALTERNATIVAS DE FINANCIAMENTO	21
9 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	28
REFERÊNCIAS.....	29

1 INTRODUÇÃO

As políticas sociais de proteção e assistência social implementadas pelo governo federal cumprem importante papel no sentido de diminuir os efeitos dos desequilíbrios socioeconômicos entre as várias camadas da sociedade, oferecendo melhores condições de vida e oportunidades ou, ainda, facilitando o acesso aos meios de progressão social para os mais desfavorecidos.

Nesse sentido, consoante o princípio da proporcionalidade, cuja observância pertence à natureza e essência do Estado de Direito, faz-se necessário assegurar a implementação das políticas públicas de assistência e proteção social, sobretudo aquelas que visam à inclusão de pessoas vulneráveis e mais desassistidas no contexto do desenvolvimento humano e social. Sendo assim, a mobilidade (facilidade de circular) assume papel fundamental para que esses grupos de pessoas consigam ter acesso não só aos serviços oferecidos pelo Estado como também a mais oportunidades e meios de competir no mercado de trabalho em condições mais favoráveis.

Dessa forma, algumas políticas públicas foram criadas nas últimas décadas no sentido de facilitar os deslocamentos das pessoas que se utilizam dos sistemas de transportes geridos e controlados no âmbito federal, considerados como serviços públicos ou de utilidade pública, em especial os transportes coletivos terrestres e aquaviário. Dentro dessas medidas, destaca-se a concessão de benefícios tarifários, na forma de gratuidades e descontos nas tarifas cobradas pelo uso dos serviços a determinadas categorias. Entre os grupos contemplados, encontram-se, por exemplo, os idosos de baixa renda, grupo de beneficiários que merece atenção especial tendo em vista a evolução demográfica do país – cujos prognósticos e efeitos serão tratados com mais detalhes adiante.

Outros dispositivos legais de afirmação de políticas públicas foram aprovados para garantir benefícios tarifários a outros grupos igualmente situados em condições desfavoráveis, como as pessoas com deficiência e os jovens comprovadamente carentes.

Em todos esses grupos foram estabelecidos critérios de acesso, basicamente relacionados à renda da pessoa ou da família. Observa-se que as diversas e variadas motivações de viagens dessas categorias fazem com que a organização e o controle da concessão dos benefícios se revistam de maior complexidade e aumento das responsabilidades para a implementação. Isso se agrava se for levado em conta que tais responsabilidades não estão sendo geridas diretamente pelos organismos que tratam diretamente das questões sociais.

1.1 Dos conflitos gerados

Diversos são os conflitos de interesses gerados a partir das operações de concessão de gratuidades e descontos oriundos tanto por parte dos beneficiários – contando na maioria das vezes com a contribuição do Ministério Público, em razão dos limites por viagem – como dos operadores, em função dos custos que acabam sendo administrados por eles por meio do controle das tarifas.

A principal reivindicação por parte dos beneficiários se refere aos limites de vagas oferecidas por viagem (duas por categoria) e pela restrição quanto ao tipo de serviço ofertado que se impõe, limitado ao tipo convencional, caracterizado este como básico e em função do tipo de assento, com ou sem leito no ônibus. Quanto aos operadores, se fixam em promover a desoneração dos custos de manutenção dos benefícios, os quais têm impacto direto nos valores das tarifas praticadas.

As reclamações de ambos acabam sendo levadas aos fóruns para resoluções de controvérsias, sobretudo na área judicial e no legislativo, em que propostas e decisões acabam por interferir no gerenciamento do sistema, implicando potencial risco de funcionamento dos transportes e falta de garantias de manutenção dos benefícios.

1.2 Da legalidade dos atos

Em várias situações, a legalidade dos atos normativos que disciplinam a leis gerais que concederam os benefícios são questionados, principalmente no que tange a imposições de limites (número de vagas) e as restrições ao tipo de serviços (convencional). Apesar das alegações de que as regulamentações estariam invadindo reserva legal, de forma a reduzir desarrazoadamente o seu alcance, não surtiram efeito no sentido comprovar qualquer violação à lei. Ao contrário, confirma-se que o Poder Executivo apenas atendeu à previsão do legislador, permitindo a execução legal dentro dos limites permitidos.

Observa-se inicialmente, que no intuito de não prevalecer o conceito de singularidade, o legislador teve o zelo de indicar a necessidade de definição ou especificação ulterior. Nessa situação, permite-se supor que as leis que geraram os benefícios têm o propósito de veicular normas gerais, permitindo que os dispositivos regulatórios (decretos e resoluções) detalhem e façam os ajustes entre as condições operacionais e de sustentabilidade do sistema de transportes e das realidades existentes em cada momento, de forma a viabilizar a adequada prestação dos serviços e a fruição dos direitos sociais que sobre ele incidem.

O Decreto nº 2.521 (Brasil, 1998), que dispõe sobre a exploração, mediante permissão e autorização, de serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros (TRIIP) e dá outras providências, não define de forma explícita o que seja serviço convencional. Entretanto, no seu art. 3º, inciso XXVII, define serviço diferenciado como: “Serviço regular de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros vinculado a uma linha e explorado com equipamentos para atendimento de demandas específicas”.

Em virtude da publicação dos decretos que regulamentaram os benefícios tarifários, inferiu-se que, naquele momento, todas as linhas tinham na sua origem o serviço convencional (utilizando equipamento com características básicas). Assim, apenas o tipo de equipamento (ônibus) utilizado com características acima das mínimas exigidas ao serviço convencional seria definido como serviço diferenciado. Sobre essas características, especificações e padrões técnicos a serem observados nos ônibus utilizados na operação dos serviços de TRIIP, vale ressaltar a publicação das resoluções da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) nº 4.130/2013 (Brasil, 2013a) e nº 5.368/2017 (Brasil, 2017).

Dessa forma, a União quando regulamentou os dispositivos das leis que concederam os benefícios, consoante exigências neles prescritas, não parece ter tentado impor restrições aos direitos previstos nas respectivas leis, mas sim à observância do que preconizavam, considerando o contexto dos serviços ofertados e sua regulação, na época da definição, que se fazia necessária. É oportuno e relevante registrar que o contexto que se apresentava naquela oportunidade era de que as regulações dos serviços permitiam a concentração dos mercados, sendo as tarifas que remuneravam a operação das viagens controladas pelo setor público.

1.3 Dos limites das concessões das gratuidades

O limite de assentos concedidos nas viagens, que garante aos grupos carentes – idosos, pessoas com deficiência e jovens – acesso gratuito ao transporte coletivo interestadual (por rodovia, ferrovia e embarcações) são constantemente questionados pelos órgãos judiciais, principalmente o Ministério Público, em ações populares ou individuais. Isso ocorre sobretudo nos casos em que a lei não cita esses limites, mas os decretos e as demais normas reguladoras o fazem. As justificativas para a imposição de tais limites serão apresentadas na sequência.

É necessário esclarecer que os benefícios tarifários foram concedidos em um cenário em que os serviços de TRIIP eram outorgados em regime de permissão, com caráter de exclusividade de operação das linhas e tarifas controladas pelo poder público, havendo a prerrogativa de o permissionário reivindicar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato junto ao concedente, a fim de garantir a regularidade de funcionamento do sistema. Nessas circunstâncias, os benefícios tarifários foram regulamentados pelo setor de transporte de forma controlada e racional, resguardando um certo número de assentos nos veículos de transporte (dois por tipo de beneficiário) e limitados ao serviço convencional (em observância aos tipos de veículos predominantemente utilizados à época) visando garantir a sustentabilidade do sistema, visto que, já naquela oportunidade, *os custos decorrentes desses benefícios eram pagos pelos outros usuários pagantes*.

Atualmente, em consonância com o disposto na Lei nº 12.996/2014, após período de transição de cinco anos, estabeleceu-se, nos termos do Decreto nº 10.157/2019, que a exploração dos serviços de TRIIP se dê por livre concorrência de mercado, com prática de preços e ofertas livres e sem limites de operadores, deixando as análises de riscos e oportunidades a critério dos competidores interessados nos serviços – situação ratificada recentemente pela Lei nº 14.298/2022.

De todo modo, independentemente da forma de exploração dos serviços, os custos dos benefícios sempre foram acobertados pelas receitas geradas pelos demais passageiros pagantes, requerendo por parte do regulador atenção para possibilitar a fruição dos direitos pelos beneficiários e preservar de forma equilibrada e justa o valor da tarifa paga pelos demais usuários. Dessa forma, foi necessário definir limites para a concessão dos benefícios tendo-se claro que o sistema não suporta o atendimento sem restrições, em virtude de não haver nenhum subsídio governamental. Assim,

com a necessidade de garantir, minimamente, a receita para cobrir os custos das viagens, não resta outra alternativa a não ser onerar o valor das tarifas dos usuários pagantes, praticando-se o “subsídio cruzado” em que, em função da baixa renda da maioria dos passageiros, “pobre acaba pagando pelo pobre”.

Dessa forma, embora a finalidade da lei seja garantir a todos o direito ao benefício instituído, é razoável considerar que os legisladores e gestores que intervêm nas ações normativas que regulamentam a concessão dos benefícios têm clareza de que o sistema não suporta o atendimento do benefício sem restrições ou em limites que não permitem a prática de tarifas razoáveis e ao alcance da maioria dos usuários – do contrário, com o risco de se inviabilizar o sistema.

Em contrapartida, após décadas de instituição dos benefícios de caráter social torna-se de extrema relevância a avaliação de tal política pública em face dos resultados almejados.

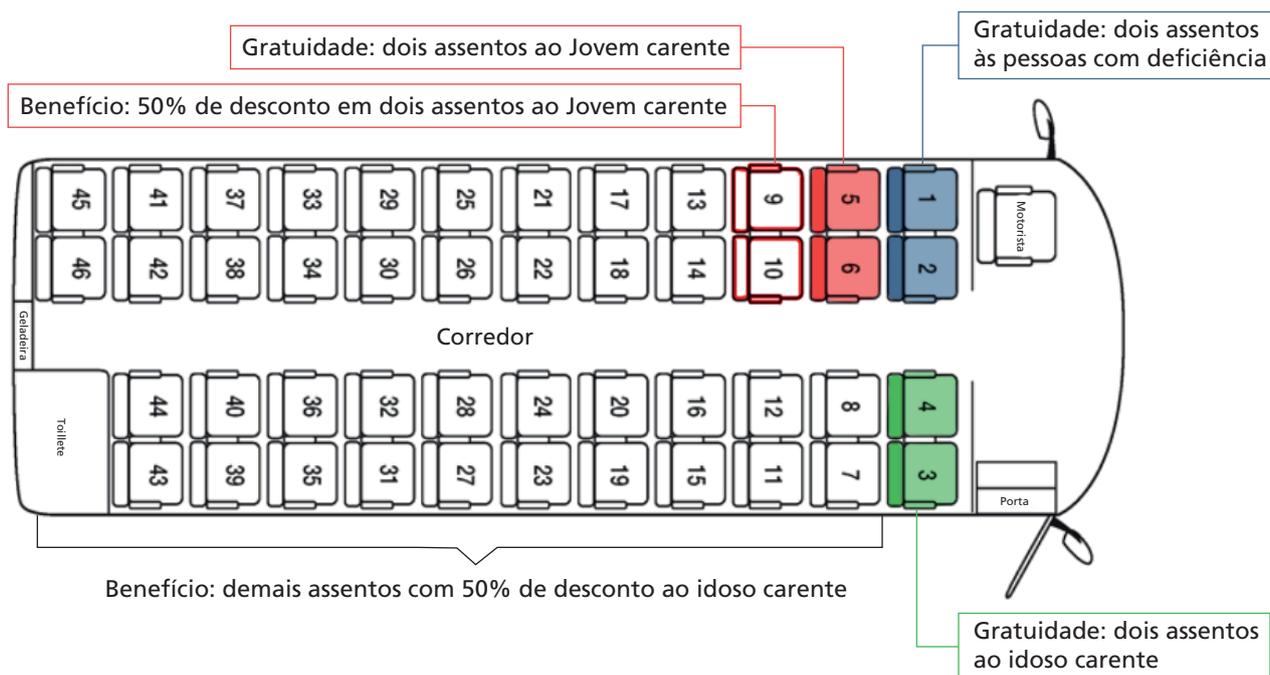
1.4 Dos custos e pagamentos das despesas das gratuidades e descontos

Conforme já foi dito, os custos das gratuidades e descontos concedidos são cobertos pelos demais passageiros pagantes, distribuídos no valor das tarifas. Dessa forma, a tendência é ajustá-las na medida da utilização das vagas disponíveis comparativamente ao número de passageiros transportados. É de se esperar, portanto que, quanto maior o percentual de uso do benefício nas viagens ofertadas, faz-se mais necessário o aumento das tarifas para equilibrar financeiramente as operações de serviços. Contudo, pela dinâmica natural do mercado, em que a tarifa e a qualidade dos serviços são imperativos para captação de usuários, as operadoras de transporte de passageiros procuraram se ajustar e acabaram por reduzir os serviços do tipo convencional, classe em que se estabeleceu a obrigatoriedade de concessão dos benefícios tarifários, privilegiando os serviços tidos como diferenciados, tais como serviços executivos, com semileitos, leitos e outras comodidades, conforme classificação definida pela Resolução ANTT nº 4.130/2013 (Brasil, 2013a). Isso promoveu a redução significativa da oferta de vagas para os beneficiários de gratuidade, nas viagens realizadas pelos operadores. Ressalta-se que, nas situações em que não há oferta do serviço convencional, as gratuidades continuam sendo concedidas em veículos de categoria de serviço superior, na frequência mínima, o que equivale, pelo menos, a uma vez por semana por sentido.

Portanto, para garantir o funcionamento do sistema e a oferta da gratuidade às pessoas beneficiadas, o meio encontrado foi estabelecer a concessão de forma controlada, cedendo certo número de assentos nos veículos de transporte (dois por categoria de beneficiário) e limitados ao serviço convencional como ilustra a figura 1, imaginando uma lotação máxima admissível por viagem e com todas os benefícios sendo utilizados, num ônibus típico.

FIGURA 1

Gratuidades e benefícios tarifários



Fonte: ANTT, 2022. Disponível em: <<https://dados.antt.gov.br/dataset/monitriip-servico-regular-viagens>>.

Numa análise simplificada, pode-se inferir que a receita não auferida em função dos benefícios tarifários precisa ser recuperada pela correção da tarifa dos passageiros pagantes. Essa correção, que busca cobrir o custo mais a remuneração justa da viagem, pode ser escrita da seguinte forma:

$$Tmc = \frac{1}{(1 - pg)} \quad (1)$$

Em que Tmc = tarifa média unitária corrigida; e pg = percentual de gratuidades na viagem sobre o total de passageiros.

Daí pode-se observar o incremento na tarifa média com relação aos percentuais dos benefícios tarifários utilizados nas viagens, considerando a tarifa média unitária.

Portanto, a título de exemplo, tomando como base o ônibus convencional (figura 1), com banheiro e 46 lugares, analisando cada viagem de forma isolada e considerando uma lotação máxima de pagantes e de beneficiários diretos, acrescido de dois assentos com descontos de 50% dedicados a jovens carentes ou a idosos, as gratuidades efetivas corresponderiam a 15,22% da lotação, colaborando com um aumento de 17,95% no valor da tarifa, que é totalmente rateada pelos passageiros pagantes, cuja renda predominantemente é de até três salários-mínimos, segundo dados da ANTT.

Numa situação extrema – possível nos termos das políticas de assistência e proteção social estabelecidas, mas muito pouco provável de ocorrer na prática –, considerando-se na viagem indicada no parágrafo anterior a utilização total das gratuidades e descontos atualmente estabelecidos por lei, ou seja, seis lugares gratuitos e o restante dos assentos com 50% de desconto, teríamos a participação de 56,52% da lotação com gratuidades efetivas. Isso corresponderia a um aumento insustentável de 130%, na tarifa a ser rateado pelos usuários pagantes. Tal constatação, embora fruto de hipóteses simplificadoras, evidencia a necessidade de viabilizarem-se as fontes de custeio para os benefícios tarifários, como previsto na Lei nº 10.741/2003, conhecida como Estatuto do Idoso (Brasil, 2003), e o cofinanciamento pela União, previsto na Lei nº 12.852/2013, o Estatuto da Juventude (Brasil, 2013b).

TABELA 1
Variação da tarifa média

Ano	Total de passageiros	Idoso	Pessoas com deficiência	Jovem	Benefícios ¹ (%)	TMC ²
2005	51.331.164	82.038	251.751	-	0,65	1.006
2006	49.008.788	118.875	293.050	-	0,84	1.0085
2007	48.176.920	946.632	315.546	-	2,62	1.0269
2008	46.084.468	1.426.013	396.478	-	3,95	1.0412
2009	46.659.055	1.929.928	545.064	-	5,30	1.0560
2010	47.081.159	2.023.309	581.647	-	5,53	1.0586
2011	45.765.699	2.001.041	533.584	-	5,54	1.0586
2012	47.889.335	2.127.640	524.003	-	5,54	1.0586
2013	46.540.914	2.277.795	535.600	-	6,04	1.0643
2014	43.215.254	2.330.325	510.109	-	6,57	1.0704
2015	40.410.643	2.202.312	522.548	-	6,74	1.0723
2016	37.540.530	2.352.556	530.932	4.616	7,69	1.0833
2017	40.270.919	2.030.317	593.817	354.033	7,40	1.0799
2018	41.759.616	2.027.526	1.007.934	856.367	9,32	1.1028
2019	39.147.029	1.932.707	1.168.702	714.720	9,75	1.1080
2020	14.944.242	677.258	444.140	234.354	9,07	1.0998
2021	17.938.769	498.896	413.773	183.891	6,11	1.0651

Fonte: ANTT, 2022. Disponível em: <<https://dados.antt.gov.br/dataset/monitriip-servico-regular-viagens>>.

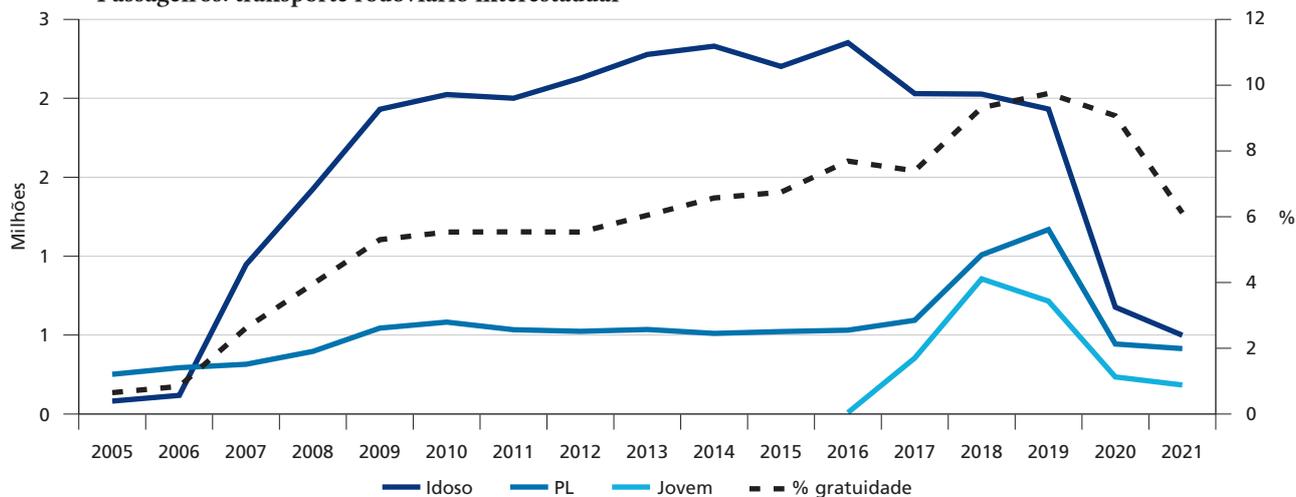
Notas: ¹ Benefícios tarifários.

² Tarifa unitária.

O gráfico 1 mostra a evolução desses números. Nossa análise será limitada até 2019 pois, devido à pandemia da covid-19, o tráfego de passageiros em 2020 e 2021 foi intensamente reduzido.

GRÁFICO 1

Passageiros: transporte rodoviário interestadual



Fonte: ANTT, 2022. Disponível em: <<https://dados.antt.gov.br/dataset/monitriip-servico-regular-viagens>>. Elaboração dos autores.

2 EMBASAMENTO LEGAL

O transporte é um serviço essencial ao cidadão, e isso encontra-se expresso na Constituição Federal de 1988 (CF/1988), após a promulgação da Emenda Constitucional (EC) nº 90, em 2015, quando o transporte se tornou um direito social, tal como a saúde e a educação.

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (Brasil, 1988).

Antes dessa emenda constitucional, a CF/1988, em seu art. 230 já concedia a gratuidade ao transporte coletivo urbano para os maiores de 65 anos, mostrando a importância do tema. Em 1994, a Lei nº 8.899/1994 concedeu passe livre às pessoas portadoras de deficiência no sistema de transporte coletivo interestadual. Em 2003, o Estatuto da Pessoa Idosa trouxe a gratuidade¹ no transporte interestadual para o idoso (pessoas com idade igual ou superior a sessenta anos) e estendeu a gratuidade para os maiores de 65 anos ao transporte semiurbano. Em 2013, o Estatuto da Juventude introduziu a gratuidade no transporte interestadual de passageiros para o jovem (pessoa com idade entre 15 e 29 anos) de baixa renda. A definição de baixa renda foi traduzida no Decreto nº 8.537 de 2015. É importante destacar que todas essas gratuidades foram impostas aos concessionários do sistema de transporte interestadual.

O item a seguir detalha um pouco mais essas leis – e as normas e resoluções delas derivadas.

2.1 Das normas legais de concessão

A obrigatoriedade do fornecimento dos benefícios, traduzidos em gratuidades no transporte ou descontos nas tarifas, estão consubstanciados nos dispositivos dos atos relacionados a seguir, enfatizando os dispositivos da lei básica de instituição e os respectivos regulamentos.

2.1.1 O direito dos idosos

Lei nº 10.741/2003:

Art. 39 Aos maiores de 65 (sessenta e cinco) anos fica assegurada a gratuidade dos transportes coletivos públicos urbanos e semiurbanos, exceto nos serviços seletivos e especiais, quando prestados paralelamente aos serviços regulares.

(...)

Art. 40 No sistema de transporte coletivo interestadual observar-se-á, nos termos da legislação específica:

I – a reserva de 2 (duas) vagas gratuitas por veículo para idosos com renda igual ou inferior a 2 (dois) salários-mínimos;

1. O termo gratuidade, neste texto, se aplica tanto à gratuidade total quanto parcial.

II – desconto de 50% (cinquenta por cento), no mínimo, no valor das passagens, para os idosos que excederem as vagas gratuitas, com renda igual ou inferior a 2 (dois) salários-mínimos.

Parágrafo único. *Caberá aos órgãos competentes definir os mecanismos e os critérios para o exercício dos direitos previstos nos incisos I e II* (Brasil, 2003, grifo nosso).

Decreto nº 9.921/2019:

Art. 35 No sistema de transporte coletivo interestadual serão observados, em conformidade com o disposto neste capítulo e no art. 40 da Lei nº 10.741/2003 – Estatuto do Idoso:

I – a reserva de duas vagas gratuitas por veículo para pessoa idosa com renda igual ou inferior a dois salários-mínimos; e

II – o desconto de cinquenta por cento, no mínimo, no valor das passagens, para a pessoa idosa que exceder as vagas gratuitas, com renda igual ou inferior a dois salários mínimos.

Parágrafo único. *Caberá aos órgãos competentes definir os mecanismos e os critérios para o exercício dos direitos previstos nos incisos I e II do caput* (Brasil, 2019a, grifo nosso).

Resolução ANTT nº 1.692/2006:

Art. 2º As empresas prestadoras do serviço deverão reservar aos idosos com renda igual ou inferior a dois salários-mínimos, duas vagas gratuitas em cada veículo do serviço convencional de transporte rodoviário interestadual de passageiros.

Art. 3º Além das vagas previstas no art. 2º, a empresa prestadora do serviço deverá conceder aos idosos com renda igual ou inferior a dois salários-mínimos o desconto mínimo de cinquenta por cento do valor da passagem para os demais assentos do veículo do serviço convencional de transporte rodoviário interestadual de passageiros (Brasil, 2006a).

2.1.2 O direito das pessoas portadoras de necessidades especiais

Lei nº 8.899/1994:

Art. 1º É concedido passe livre às pessoas portadoras de deficiência, comprovadamente carentes, no sistema de transporte coletivo interestadual (Brasil, 1994).

Decreto nº 3.691/2000:

Art. 1º As empresas permissionárias e autorizatárias de transporte interestadual de passageiros reservarão dois assentos de cada veículo, destinado a serviço convencional, para ocupação das pessoas beneficiadas pelo art. 1º da Lei nº 8.899, de 29 de junho de 1994, observado o que dispõem as Leis nºs 7.853, de 24 de outubro de 1989, 8.742, de 7 de dezembro de 1993, 10.048, de 8 de novembro de 2000, e os Decretos nos 1.744, de 8 de dezembro de 1995, e 3.298, de 20 de dezembro de 1999 (Brasil, 2000).

Portaria MT nº 1.579/2022:

Art. 1º Esta Portaria estabelece os procedimentos para a concessão do benefício do Passe Livre no sistema de transporte coletivo interestadual de passageiro, garantido à pessoa com deficiência, comprovadamente carente.

Art. 2º Para fazer jus ao benefício, o interessado deverá comprovar:

I – por meio de atestado médico, ser pessoa com deficiência; e

II – renda mensal bruta familiar, dividida pelo número de seus integrantes, igual ou inferior a um salário mínimo (Brasil, 2022b).

2.1.3 O direito dos jovens de baixa renda

Lei nº 12.852/2013:

Art. 32. No sistema de transporte coletivo interestadual, observar-se-á, nos termos da legislação específica:

I – a reserva de 2 (duas) vagas gratuitas por veículo para jovens de baixa renda;

II – a reserva de 2 (duas) vagas por veículo com desconto de 50% (cinquenta por cento), no mínimo, no valor das passagens, para os jovens de baixa renda, a serem utilizadas após esgotadas as vagas previstas no inciso I.

Parágrafo único. Os procedimentos e os critérios para o exercício dos direitos previstos nos incisos I e II serão definidos em regulamento (Brasil, 2013b).

Decreto nº 8.537/2015:

Art. 2º Para os efeitos deste Decreto, considera-se:

I – jovem de baixa renda – pessoa com idade entre quinze e vinte e nove anos que pertence à família com renda mensal de até dois salários-mínimos, inscrita no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico;

(...)

Art. 13. Na forma definida no art. 32 da Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013, ao jovem de baixa renda serão reservadas duas vagas gratuitas em cada veículo, comboio ferroviário ou embarcação do serviço convencional de transporte interestadual de passageiros e duas vagas com desconto de cinquenta por cento, no mínimo, no valor das passagens, a serem utilizadas depois de esgotadas as vagas gratuitas.

§ 1º Para fins do disposto no *caput*, incluem-se na condição de serviço de transporte convencional:

I – os serviços de transporte rodoviário interestadual de passageiros, prestado em veículo de características básicas, com ou sem sanitários, em linhas regulares;

II – os serviços de transporte ferroviário interestadual de passageiros, em linhas regulares; e

III – os serviços de transporte aquaviário interestadual, abertos ao público, realizados em rios, lagos, lagoas e baías, que operam linhas regulares, inclusive travessias (Brasil, 2015).

Resolução ANTT nº 5.063/2016:

Art. 2º As sociedades empresariais prestadoras do serviço deverão reservar, em linhas regulares, duas vagas gratuitas em cada veículo ou comboio ferroviário de serviço convencional de transporte interestadual de passageiros e duas vagas com desconto de cinquenta por cento, no mínimo, do valor das passagens, após esgotadas as vagas gratuitas a que se refere este normativo, aos jovens de baixa renda portadores da Identidade Jovem, expedida pelo governo federal.

§ 1º Incluem-se na condição de serviço convencional os serviços prestados com veículo de características básicas, a seguir definidos:

a) Transporte rodoviário interestadual regular de passageiros, com ou sem sanitários;

b) Transporte ferroviário interestadual regular de passageiros realizado em comboio ferroviário de serviço convencional (Brasil, 2016).

QUADRO 1

Resumo das gratuidades no transporte rodoviário interestadual

Tipo	Início	Definição	Critério
Pessoa com Deficiência (PcD)	1994	-	Comprovadamente carentes – média da renda mensal deve ser de até um salário mínimo por pessoa da família.
Jovens	2013	Idade de 15 a 29 anos	Pertencer à família com renda mensal de até dois salários mínimos, inscrita no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico).
Idosos	2003	Idade maior que 60 anos	Renda igual ou inferior a 2 salários mínimos.

Elaboração dos autores.

3 EVOLUÇÃO DO MOVIMENTO DE PASSAGEIROS NO TRANSPORTE RODOVIÁRIO INTERESTADUAL

3.1 Da evolução da concessão das gratuidades e custos decorrentes

De posse dos dados de movimento de passageiros no transporte interestadual e internacional de passageiros, nos anos de 2018 e 2019,² foram feitas algumas análises simplificadas, com as observações que seguem.

- 1) Para os quantitativos de gratuidade, além dos registros da quantidade de beneficiários, foram adicionadas as parcelas correspondentes aos descontos de 50% convertidos em gratuidades, ou seja, cada dois registros de descontos foram considerados como uma gratuidade. Daí gerou a gratuidade efetiva.
- 2) Embora não haja dados da receita disponíveis indicando o que o movimento geraria sem as gratuidades, se assim for considerado, pode-se inferir, a partir das considerações, que:
 - a) a tarifa média correspondeu a uma situação de equilíbrio de mercado, tanto do ponto de vista dos operadores pela remuneração dos serviços quanto pelos usuários pela tarifa justa;
 - b) quando se ofertam as gratuidades, a receita perdida precisa ser recuperada por meio da correção de tarifa dos passageiros pagantes até o limite de se recompor a receita global; e
 - c) a receita no ano correspondeu ao equilíbrio do mercado como um todo, e a tarifa média seria resultado da divisão desse valor com o número de passageiros.

2. Monitriip Serviço Regular – Viagens. Disponível em: <<https://dados.antt.gov.br/dataset/monitriip-servico-regular-viagens>>.

Os cálculos tarifários apresentados a seguir foram feitos com base na comparação de evolução do gráfico 1.

TABELA 2

Número de passageiros no transporte interestadual: linhas com gratuidade (2018)

Mês	Passageiros pagantes	Só gratuidades	Só descontos (Desc)	Gratuidades relativas (Desc/2)	Total de gratuidades efetivas	Total de passageiros	Gratuidade efetiva (%)
1	3.025.079	247.852	177.609	888.045	3.366.565	3.450.540	9,76
2	2.180.858	202.857	139.205	696.025	2.724.595	2.522.920	10,80
3	2.076.744	203.920	145.483	727.415	2.766.615	2.426.147	11,40
4	1.959.270	194.653	142.215	711.075	2.657.605	2.296.138	11,57
5	1.933.872	206.534	141.732	708.660	2.774.000	2.282.138	12,16
6	1.989.016	240.688	137.336	686.680	3.093.560	2.367.040	13,07
7	2.508.278	321.272	160.706	803.530	4.016.250	2.990.256	13,43
8	1.904.844	228.494	148.377	741.885	3.026.825	2.281.715	13,27
9	3.229.430	367.764	226.610	1.133.050	4.810.690	3.823.804	12,58
10	1.964.543	241.093	154.369	771.845	3.182.775	2.360.005	13,49
11	1.810.386	221.566	142.935	714.675	2.930.335	2.174.887	13,47
12	2.614.221	267.728	179.397	896.985	3.574.265	3.061.346	11,68
Total	27.196.541	2.944.421	1.895.974	9.479.870	38.924.080	32.036.936,0	12,15

Fonte: ANTT, 2022. Disponível em: <<https://dados.antt.gov.br/dataset/monitriip-servico-regular-viagens>>.

TABELA 3

Número de passageiros no transporte interestadual: linhas com gratuidade (2019)

Mês	Passageiros pagantes	Só gratuidades	Só descontos (Desc)	Gratuidades relativas (Desc/2)	Total de gratuidades efetivas	Total de passageiros	Gratuidade efetiva (%)
1	3.031.527	276.934	191.016	955.080	3.724.420	3.499.477	10,64
2	2.688.780	306.281	176.534	882.670	3.945.480	3.171.595	12,44
3	1.963.946	216.116	136.052	680.260	2.841.420	2.316.114	12,27
4	2.015.094	223.985	145.928	729.640	2.969.490	2.385.007	12,45
5	1.970.341	232.976	153.002	765.010	3.094.770	2.356.319	13,13
6	2.089.412	238.645	155.721	778.605	3.165.055	2.483.778	12,74
7	2.444.022	274.362	177.522	887.610	3.631.230	2.895.906	12,54
8	1.843.421	227.523	149.487	747.435	3.022.665	2.220.431	13,61
9	1.733.003	200.944	150.770	753.850	2.763.290	2.084.717	13,25
10	1.710.707	195.596	154.466	772.330	2.728.290	2.060.769	13,24
11	1.869.712	216.886	163.722	818.610	2.987.470	2.250.320	13,28
12	2.736.539	254.668	190.327	951.635	3.498.315	3.181.534	11,00
Total	26.096.504	2.864.916	1.944.547	9.722.735	38.371.895	30.905.967	12,42

Fonte: ANTT, 2022. Disponível em: <<https://dados.antt.gov.br/dataset/monitriip-servico-regular-viagens>>.

TABELA 4

Quantidade de linhas em operação em 2018 e 2019

2018		2019	
Total	Com gratuidade	Total	Com gratuidade
3.549	2.146	3.395	2.132

Fonte: ANTT, 2022. Disponível em: <<https://dados.antt.gov.br/dataset/monitriip-servico-regular-viagens>>.

No movimento de passageiros em 2018 e 2019, observa-se que as gratuidades corresponderam em média, respectivamente, a 14,24% e 14,28% do total de passageiros dos que viajaram nessas seções ou linhas que tiveram alguma gratuidade. Segundo a hipótese de equilíbrio financeiro da viagem anteriormente descrita, pode-se verificar que em média, em 2018 e 2019, as gratuidades contribuíram respectivamente para o aumento de 16,60% e 16,66% no preço médio das passagens.

Ainda é possível se fazer uma análise por viagem considerando algumas situações de lotação, conforme prevê a legislação em vigor. Nesse caso, considerou-se a utilização do ônibus mais usado no serviço convencional e executivo, com banheiro e 46 lugares. Infere-se, portanto, que a situação se torna tão mais crítica quanto menor for a taxa média de ocupação nas viagens.

A tabela 5 mostra a queda na participação do serviço convencional (sujeito a ofertar as gratuidades) em relação ao total. Nota-se que essa participação inicia, em 2005, em 84%, e vai se reduzindo a menos de 50% em 2019.

TABELA 5

Passageiros transportados: ônibus convencionais e outros

Ano	Não convencional	Convencional	Total geral	Convencional (%)
2005	8.218.479	43.112.685	51.331.164	84,0
2006	7.463.947	41.544.841	49.008.788	84,8
2007	6.895.434	41.281.486	48.176.920	85,7
2008	6.426.195	39.658.273	46.084.468	86,1
2009	6.317.591	40.341.464	46.659.055	86,5
2010	6.152.890	40.928.269	47.081.159	86,9
2011	6.404.656	39.361.043	45.765.699	86,0
2012	6.502.505	41.386.830	47.889.335	86,4
2013	6.934.139	39.606.775	46.540.914	85,1
2014	6.832.376	36.382.878	43.215.254	84,2
2015	7.161.063	33.249.580	40.410.643	82,3
2016	11.009.019	26.531.511	37.540.530	70,7
2017	17.852.092	22.418.827	40.270.919	55,7
2018	19.954.980	21.804.636	41.759.616	52,2
2019	20.521.063	18.625.966	39.147.029	47,6
2020	8.969.930	5.974.312	14.944.242	40,0
2021	12.991.657	4.947.112	17.938.769	27,6

Fonte: ANTT, 2022. Disponível em: <<https://dados.antt.gov.br/dataset/monitriip-servico-regular-viagens>>.

Os dados oriundos da ANTT foram reclassificados de acordo com os critérios apresentados no quadro 2.

QUADRO 2

Classificação dos tipos de serviço

Serviço ANTT	Classificação
Convencional com sanitário	Convencional
Convencional sem sanitário	Convencional
Executivo	Não convencional
Leito	Não convencional
Leito sem ar ou cama	Não convencional
Misto	Não convencional
Semileito	Não convencional
Semiurbano	Convencional

Elaboração dos autores.

A fim de identificar o quanto os custos dos benefícios tarifários oneram o sistema TRIIP, a ANTT fez as estimativas segundo os dados apresentados no quadro 3. Os dados são de 2018, último ano em que foi estabelecido o coeficiente tarifário pela ANTT,³ conforme a Resolução nº 5.826/2018. Assim, utilizando-se como referência o valor do coeficiente tarifário de R\$ 0,185708/km, autorizado para serviço convencional para extensões pavimentadas, chegou-se aos valores apresentados no quadro 3.

QUADRO 3
Benefícios concedidos (2018)

Gratuidades concedidas (jovens, idosos e passe livre)	2.944.421
Descontos concedidos (jovens, idosos e passe livre)	1.895.974
Valor correspondente as gratuidades concedidas	R\$ 355.961.231,13
Valor correspondente aos descontos concedidas	R\$ 250.611.729,94
Total de benefícios concedidos	4.840.395
Custo total dos benefícios concedidos	R\$ 606.572.961,07

Fonte: ANTT, 2022. Disponível em: <<https://dados.antt.gov.br/dataset/monitriip-servico-regular-viagens>>. Elaboração dos autores.

A tabela 6 mostra o número total de passageiros pagantes e transportados no período de 2005-2021, quando se nota o crescimento constante da parcela de passageiros gratuitos.

TABELA 6
Número total de passageiros pagantes e transportados (2005-2021)

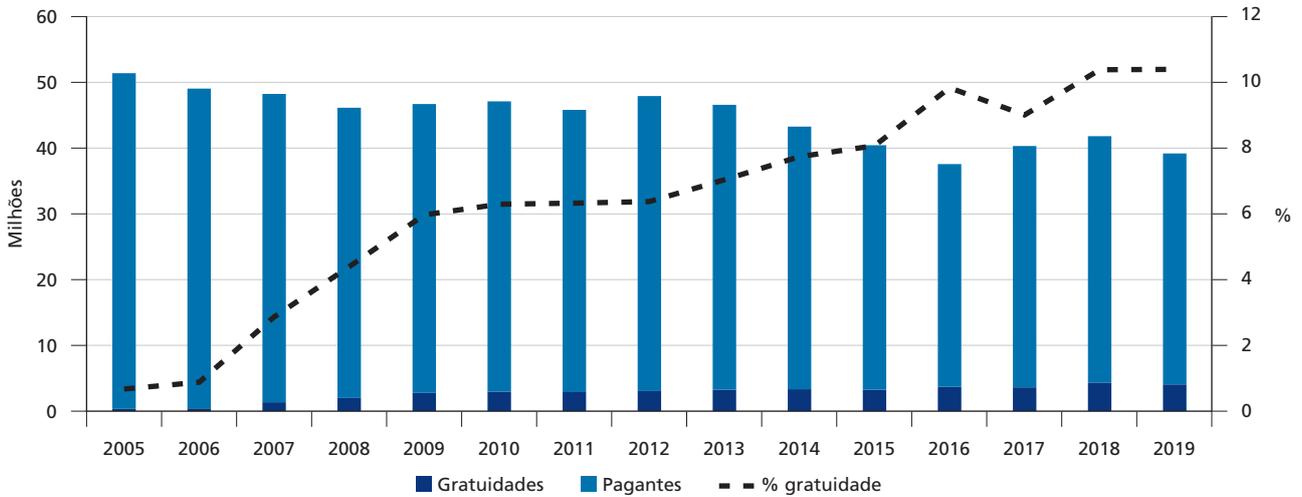
Ano	Pagantes	Total de passageiros	Gratuidade (%)
2005	50.985.565	51.331.164	0,7
2006	48.578.587	49.008.788	0,9
2007	46.798.695	48.176.920	2,9
2008	44.062.629	46.084.468	4,4
2009	43.875.492	46.659.055	6,0
2010	44.120.232	47.081.159	6,3
2011	42.874.828	45.765.699	6,3
2012	44.840.528	47.889.335	6,4
2013	43.270.183	46.540.914	7,0
2014	39.871.681	43.215.254	7,7
2015	37.151.227	40.410.643	8,1
2016	33.851.720	37.540.530	9,8
2017	36.646.452	40.270.919	9,0
2018	37.427.944	41.759.616	10,4
2019	35.081.689	39.147.029	10,4
2020	13.602.698	14.944.242	9,0
2021	16.757.880	17.938.769	6,6

Fonte: ANTT, 2022. Disponível em: <<https://dados.antt.gov.br/dataset/monitriip-servico-regular-viagens>>.

O gráfico 2 mostra esses números, e nota-se um aumento da participação dos passageiros gratuitos e uma redução do total de passageiros transportados. Em decorrência disso, a participação das gratuidades sobre o total de passageiros transportados sai de aproximadamente 1% em 2005 e passa de 10% em 2019.

GRÁFICO 2

Passageiros pagantes e gratuitos (2005-2019)



Fonte: ANTT, 2022. Disponível em: <<https://dados.antt.gov.br/dataset/monitriip-servico-regular-viagens>>. Elaboração dos autores.

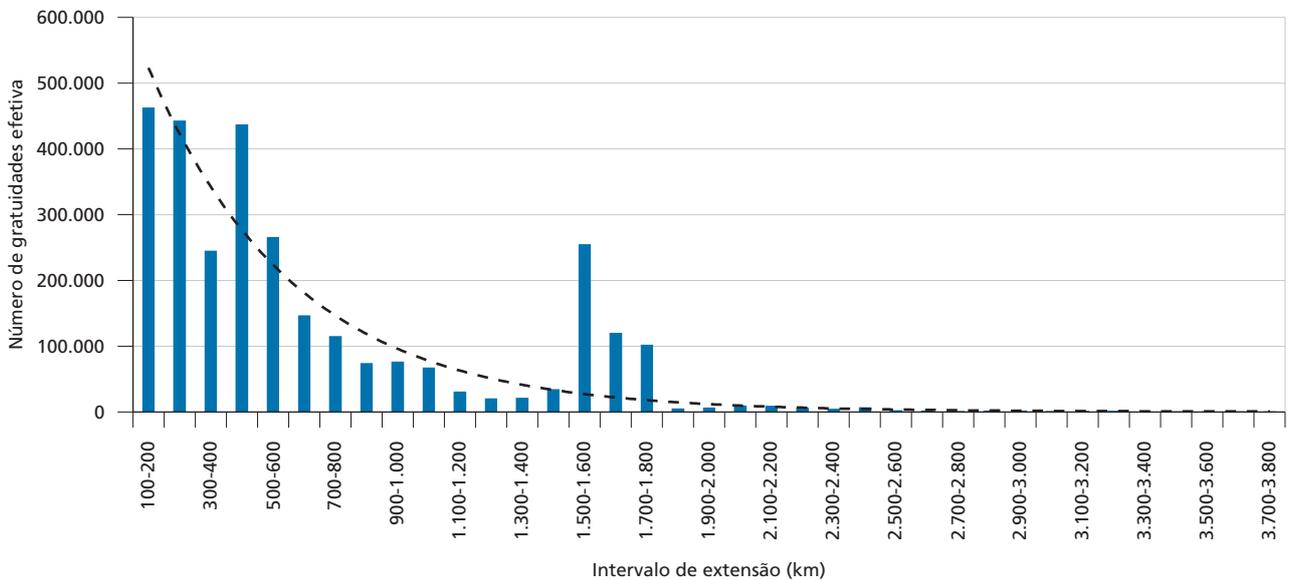
4 IMPACTO NAS TARIFAS

4.1 Dos impactos gerados pela concessão dos benefícios

O gráfico 3 mostra o número de gratuidades por cada faixa de extensão das linhas em 2019.

GRÁFICO 3

Gratuidades e extensões das linhas (2019)



Fonte: ANTT, 2022. Disponível em: <<https://dados.antt.gov.br/dataset/monitriip-servico-regular-viagens>>. Elaboração dos autores.

Nota-se uma predominância de demanda gratuita nas distâncias até 600 km. Há também uma concentração relevante nas viagens com distâncias entre 1.500 km e 1.800 km.

Em 2019, cerca de 10% dos pax.km (quantativo passageiros vezes quilômetros) transportados no modo rodoviário foram gratuitos, o que gera um acréscimo de cerca de 11% na tarifa para os passageiros pagantes. Dos gratuitos, cerca de dois terços referem-se aos idosos e o restante a jovens e portadores de necessidades especiais.

Esse adicional na tarifa atinge a parcela de população que tem menos recursos. Além disso, não incide nos novos operadores – empresas como a Buser, por exemplo, em que é possível comprar passagens para diversas cidades brasileiras a preços mais baratos do que o valor base cobrado pelas empresas de viação tradicionais –, que tendem a aumentar. Da mesma forma, a parcela de idosos também tende a aumentar.

Isso cria uma competição desigual entre operadores “tradicionais” e os novos, não sujeitos a essa regra.

O que se pode observar de imediato é que, no atual cenário de liberdade tarifária, a obrigatoriedade de vagas gratuitas e de descontos tarifários a cargo do próprio sistema, pode ser interpretada como um custo extra imputado às transportadoras, que necessariamente acaba sendo repassado para o preço do bilhete de passagem dos usuários pagantes.

É importante observar que a tarifa constitui a principal – e na maioria dos casos, a única – fonte de receita das operadoras e que o perfil socioeconômico de grande parte dos usuários do serviço de transporte rodoviário regular de passageiros se assemelha ao perfil dos beneficiados pelas gratuidades. Assim, sem alterar as fontes de custeio para as gratuidades, há o risco de diminuição do acesso ao serviço para muitas pessoas que utilizam esse tipo de transporte e, conseqüentemente, diminuição ainda mais representativa na quantidade de pessoas transportadas anualmente, criando um círculo vicioso indesejável.

A principal insatisfação dos usuários beneficiários das gratuidades decorre da restrição da oferta dos benefícios aos horários nos quais os esquemas operacionais dos operadores oferta o serviço convencional e da assimetria de informações quanto a disponibilidade dos assentos conforme previsto na regulação. Como consequência imediata, ocorre grande judicialização do tema, por vezes se desdobrando em situações extremas, com decisões pelo Judiciário que eliminam qualquer restrição para a concessão do benefício, extrapolando, dessa forma, os limites preconizados pelo poder regulamentador.

Cita-se como exemplo, a decisão da Justiça Federal do estado de Goiás, em face de ação civil pública promovida pelo Ministério Público Federal – Procuradoria da República em Goiás (ação civil pública: Processo nº 1023553-06.2019.4.01.3500 – 6ª Vara Federal de Goiás). A decisão tem base na declaração de ilegalidade do art. 1º do Decreto nº 3.691/2000, do art. 13 do Decreto nº 8.537/2015, dos arts. 39 e 40 do Decreto nº 9.921/2019 e das resoluções da ANTT que os regulam e afirma que tais regulamentos inviabilizam o direito das pessoas com deficiência, dos idosos e dos jovens de baixa renda à gratuidade no transporte coletivo interestadual de passageiros, previstos, respectivamente, no art. 1º da Lei nº 8.899/1994, no art. 40 da Lei nº 10.741/2003 e no art. 32 da Lei nº 12.852/2013, cuja sentença foi prolatada nos termos que se seguem.

Do exposto, defiro a antecipação da tutela para determinar a suspensão do art. 1º do Decreto nº 3.691/2000 (para “assegurar a concessão do passe livre às pessoas com deficiência em todos os veículos destinados ao transporte rodoviário interestadual, independentemente da categoria do serviço ofertado”), dos arts. 39 e 40 do Decreto nº 9.921/2019 (para “garantir a concessão do passe livre às pessoas idosas em todos os veículos destinados ao transporte rodoviário interestadual, independentemente da categoria do serviço ofertado”), bem como do art. 13 do Decreto nº 8.537/2015 (para “salvaguardar a concessão do passe livre aos jovens de baixa renda em todos os veículos destinados ao transporte rodoviário interestadual, independentemente da categoria do serviço ofertado”).

A presente cautela, por se tratar de transporte coletivo interestadual, se estende a todo o território nacional.⁴

Observando-se pela perspectiva dos operadores, atuando agora num mercado competitivo, o aumento descontrolado das vagas induz ao aumento de tarifas que, se ocorrerem de forma irrestrita – como tem preconizado algumas decisões judiciais, podem inviabilizar os serviços, trazendo prejuízos aos seus negócios e à oferta sustentável dos serviços.

A Secretaria Nacional de Transportes Terrestre do Ministério da Infraestrutura (Minfra), em diversas oportunidades, tem destacado esses impactos decorrentes da oferta de gratuidades nos mercados de serviços do TRIIP, como no excerto transcrito a seguir da Nota Informativa nº 57/2020/CGPAR/DPLAN/SNTT (SEI nº Minfra 2451039):

I – A cobertura da gratuidade oferecida aos que tem direito, não recebe nenhum subsídio fora do sistema, sendo acobertada pelo pagamento das passagens dos demais usuários. Assim, a oferta indiscriminada oferece o risco de que para cobrir os custos da viagem, os preços das passagens dos pagantes serão aumentados a tal ponto que, no limite, tornarão os serviços inviáveis por falta de usuários. Isto porque, a alteração da concessão do benefício, ou seja, sua ampliação para todas as

categorias de serviço, sem que haja fonte de custeio, acarretará aumentos significativos nas passagens, que deverão ser arcadas por usuários que, em sua maioria, não terão condições de assumir tais custos.

II – As linhas consideradas de baixa rentabilidade já trabalham num limite mínimo de oferta e máximo de tarifa e, por isso, são pouco atrativas ou não despertam o interesse dos operadores dos serviços e, as ainda existentes, operam de forma acessória a outros mercados. Entretanto, qualquer interferência nos custos dessas linhas desestimula as empresas operarem esses serviços, provocando sua paralisação.

III – É importante que se atente aos dados do perfil dos usuários do transporte rodoviário coletivo de passageiros (considerado aqui o transporte interestadual, o internacional, o semiurbano e de fretamento), conforme relatórios de estudos divulgados pela ANTT que considera que, em termos financeiros, são na maioria de baixa renda. Um deles, relatado na “Pesquisa de Satisfação do Usuário” realizada pela ANTT em 2018,⁵ aponta que 57% dos passageiros do transporte rodoviário coletivo de passageiros possuíam à época renda familiar de até R\$ 2.811,00 correspondente a menos de três salários-mínimos. Numa situação mais desfavorável, 12% possuíam renda familiar abaixo de um salário-mínimo, e numa situação de renda mais favorável apenas 1,1% possui renda familiar acima de dez salários-mínimos.

5 TENDÊNCIAS DEMOGRÁFICAS

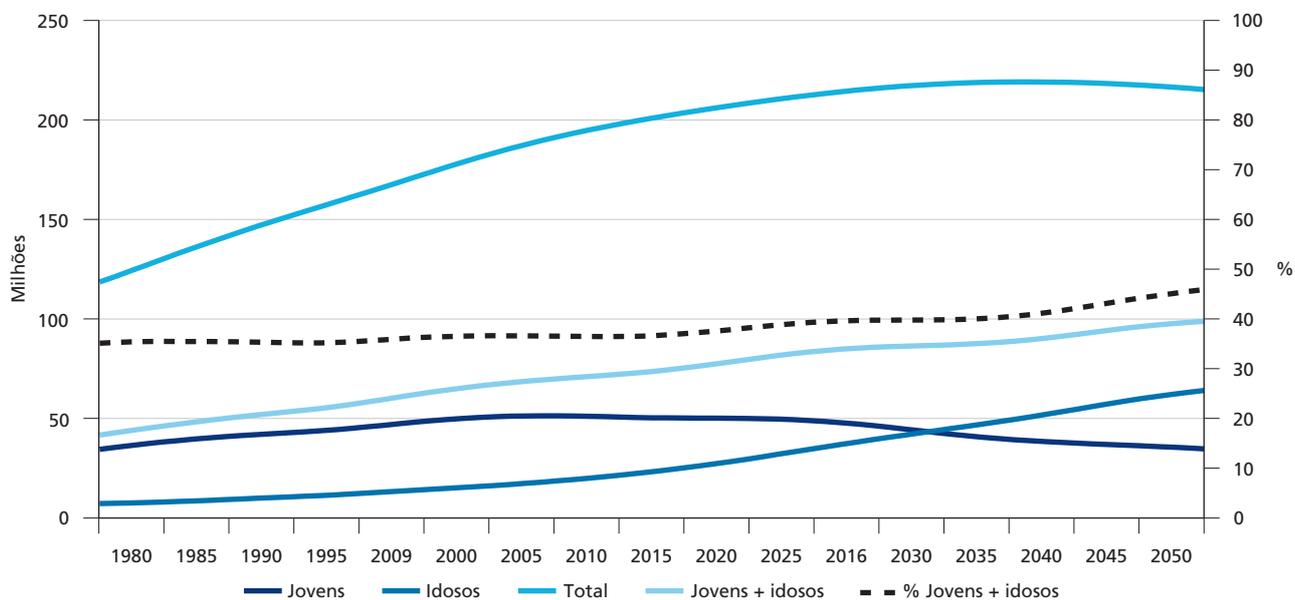
Algumas tendências para o futuro estão se concretizando há algum tempo e se consolidando. Analisaremos em particular o crescimento da proporção da parcela de idosos na população brasileira. A combinação dessa tendência com o aumento do transporte por demanda e a redução de oferta do serviço convencional aumenta a pressão sobre as tarifas dos passageiros pagantes no sistema de transporte por ônibus interestadual.

Os gráficos 4, 5 e 6 mostram a evolução da população brasileira nas faixas etárias de interesse: jovens, idosos e demais, que compõem a parcela de pagantes.

O número de idosos no Brasil (pessoas com mais de 65 anos) vem crescendo desde 1980, e essa tendência se intensifica a partir do início dos anos 2000. O número de jovens, por sua vez, cresce até 2009 e então começa a cair, tendência que deve seguir até 2050, último dado da série. Levando em conta esses dois aspectos, de 2016 em diante, o Brasil acelera o ritmo de crescimento da parcela composta por jovens e idosos. A partir do ano 2033 a parcela de idosos vai superar a parcela de jovens no Brasil.

GRÁFICO 4

Jovens, idosos e população total no Brasil (1980-2050)



Fonte: IBGE, 2022.

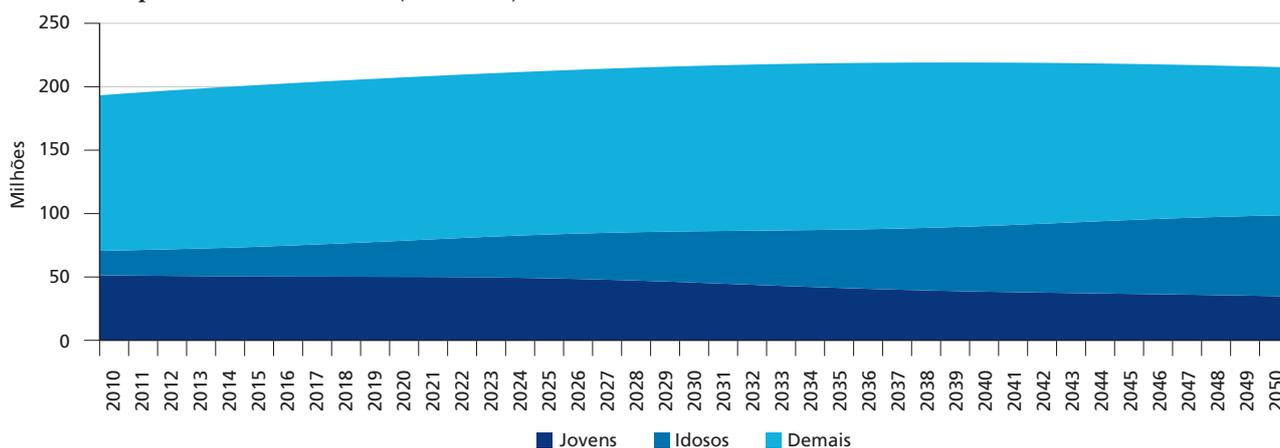
Elaboração dos autores.

Os gráficos 5 e 6 mostram, em destaque, o período de 2010 a 2050, em que se nota um crescimento constante das parcelas de idosos e jovens.

5. Disponível em: <https://www.gov.br/antt/pt-br/aceso-a-informacao/pesquisa-de-satisfacao-dos-usuarios/2017-2018-1/i__relatorio_transporte_rodoviario_de_passageiros.pdf/@@download/file/I_Relatorio_Transporte_Rodoviario_de_Passageiros.pdf>.

GRÁFICO 5

Grupos etários de interesse (2010-2050)

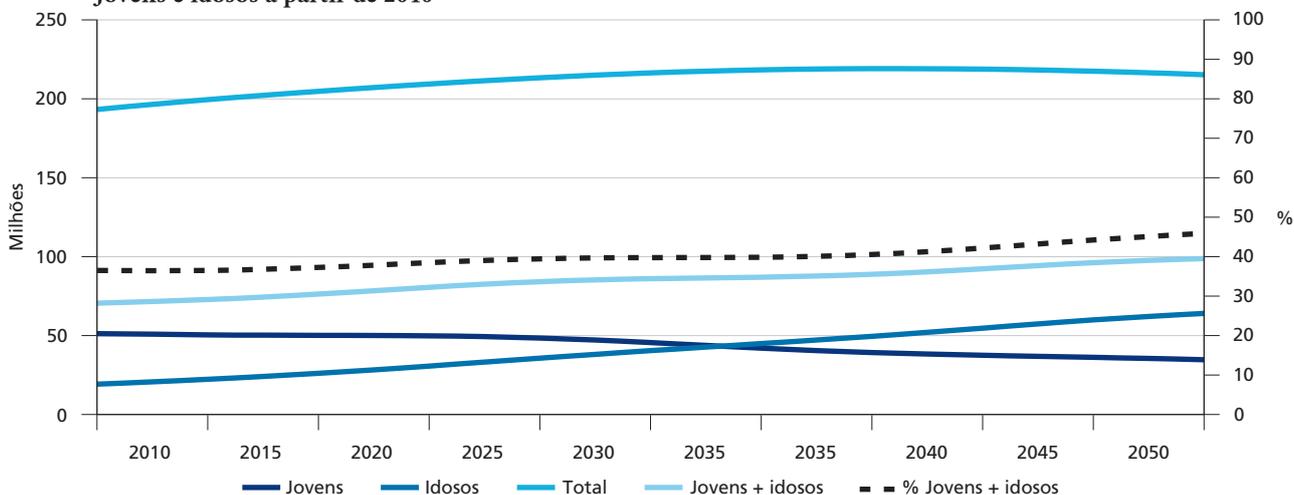


Fonte: IBGE, 2022.

Elaboração dos autores.

GRÁFICO 6

Jovens e idosos a partir de 2010



Fonte: IBGE, 2022.

Elaboração dos autores.

Dentro do contexto demográfico é importante ainda destacar a renda média do brasileiro. A tabela 7 mostra o rendimento médio domiciliar *per capita*, segundo as classes de percentual de pessoas em 2021. Os dados mostram que entre 60% e 70% das pessoas possuíam rendimentos de até um salário mínimo e 90% recebiam menos que dois salários mínimos.

TABELA 7

Rendimento médio mensal real domiciliar *per capita* – segundo as classes de percentual das pessoas¹

	Até 5%	Mais de 5% até 10%	Mais de 10% até 20%	Mais de 20% até 30%	Mais de 30% até 40%	Mais de 40% até 50%	Mais de 50% até 60%	Mais de 60% até 70%	Mais de 70% até 80%	Mais de 80% até 90%	Mais de 90% até 95%	Mais de 95% até 99%	Mais de 99% até 100%
2012	75	198	313	449	587	752	953	1.170	1.531	2.214	3.482	6.520	17.128
2020	59	217	351	500	645	810	1.018	1.220	1.571	2.243	3.514	6.457	17.033
2021	39	148	282	420	561	721	926	1.140	1.476	2.139	3.359	6.237	15.940
Variação 2021-2020	33,9%	31,13%	19,7%	16,0%	13,0%	11,0%	0,90%	6,6%	6,0%	4,6%	4,4%	3,4%	6,40%
Variação 2021-2012	48,0%	25,3%	9,9%	6,5%	4,4%	4,1%	2,8%	2,6%	3,6%	3,4%	3,5%	4,3%	6,9%

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua 2012-2021.

Nota: ¹ A preços médios de 2021.

A parcela de pessoas com deficiência no Brasil é bastante relevante. A Política Nacional de Saúde (PNS) 2019 mostrava que o país possuía 17,3 milhões de pessoas com algum tipo de deficiência (IBGE, 2019). Quase metade dessa população com deficiência era idosa – e isso traz uma interseção entre os grupos beneficiados com a gratuidade. Assim, os dados apresentados sinalizam um aumento de pressão sobre as tarifas para suportar as gratuidades no atual modelo de financiamento.

Essa é uma situação semelhante à observada no transporte público urbano, em que pesem as diferenças estruturais de ambos os setores. No contexto urbano já se começa a visualizar a falência do modelo de financiamento exclusivo pela tarifa, com destaque para as gratuidades. Essa situação ensejou forte demanda por apoio federal às gratuidades urbanas, que se materializaram na EC nº 123 (Brasil, 2022), que, entre outros assuntos, trouxe recursos temporários para financiar a gratuidade do transporte público urbano.

O atual modelo de concessão de gratuidades tem gerado diversos conflitos de entendimento e eventual insatisfação, por parte dos beneficiários, quanto ao atendimento. Assim, o tema sensibiliza todos os envolvidos: i) órgãos concedentes dos serviços de transporte; ii) operadores dos serviços; iii) usuários que fazem jus aos benefícios; e iv) órgãos que formulam e implementam as políticas públicas de proteção e assistência social.

6 AVIAÇÃO CIVIL

O transporte aéreo no Brasil quase sempre foi visto como um transporte destinado às classes mais favorecidas. Desde seu aparecimento, há quase cem anos, esse setor foi fortemente regulamentado pelo governo. Da década de 1990 em diante, o mercado de aviação começa a ser desregulado, e uma evolução nítida passa a ser vista, principalmente a partir de 2000.

De acordo com Anac (2020), a evolução do transporte de passageiros por avião vem crescendo no Brasil de forma consistente nos últimos anos. Em 2003, representava cerca de 25% do transporte interestadual; e em 2019 já alcançava cerca de 70%. Esse movimento é consistente com o panorama macroeconômico e social do país, bem como com a redução da tarifa média por quilômetro nesse segmento.

A tabela 8 mostra o número de passageiros transportados nos modos rodoviário e aéreo. O gráfico 7 mostra a mesma série de dados e ilustra esse movimento de troca da demanda do modo rodoviário para o aéreo.

TABELA 8

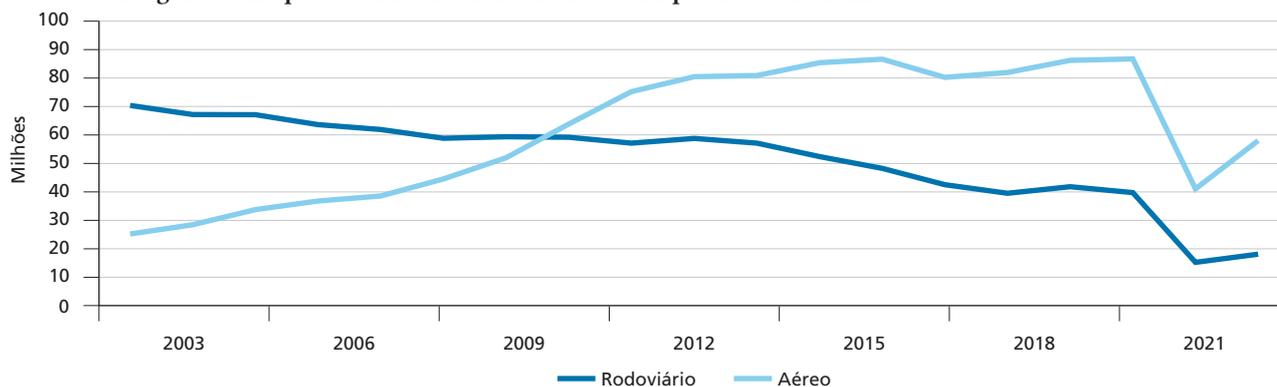
Passageiros transportados rodoviário x aéreo

Ano	Rodoviário	Aéreo	Aéreo (%)
2003	70.376.135	25.207.350	26,4
2004	67.174.364	28.480.664	29,8
2005	67.107.741	33.803.412	33,5
2006	63.662.004	36.802.497	36,6
2007	61.931.808	38.574.308	38,4
2008	58.837.177	44.532.356	43,1
2009	59.347.615	52.004.112	46,7
2010	59.213.793	63.786.215	51,9
2011	57.125.036	75.197.755	56,8
2012	58.784.409	80.461.185	57,8
2013	57.139.194	80.900.916	58,6
2014	52.395.169	85.371.555	62,0
2015	48.287.015	86.609.284	64,2
2016	42.555.644	80.273.326	65,4
2017	39.511.267	81.979.752	67,5
2018	41.810.806	86.187.624	67,3
2019	39.741.129	86.724.696	68,6
2020	15.248.563	41.075.557	72,9
2021	18.128.825	57.988.649	76,2

Fonte: Anac (2022a).

GRÁFICO 7

Passageiros transportados: rodoviário x aéreo – transporte interestadual



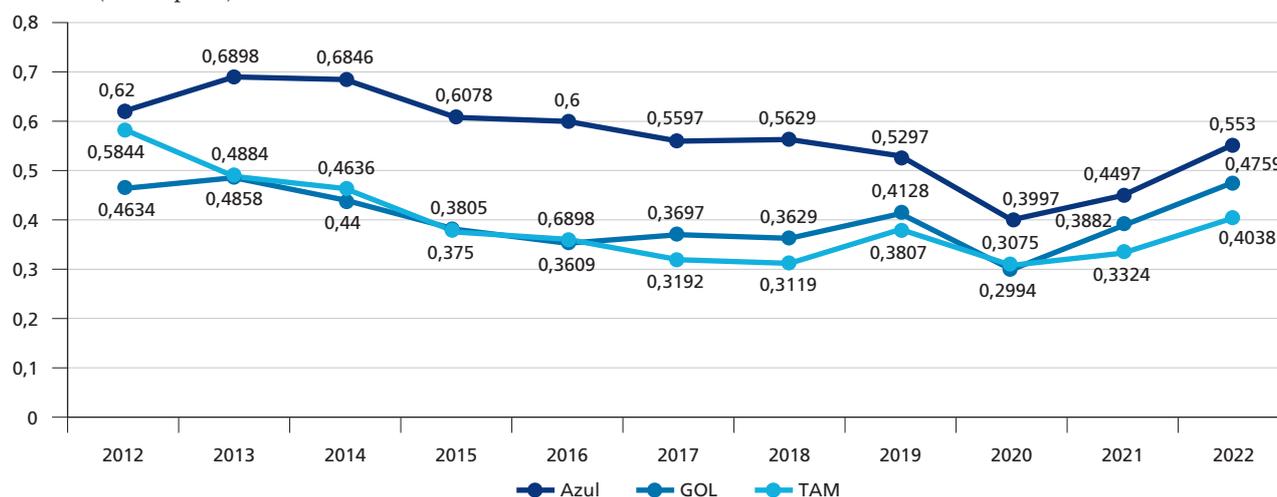
Fonte: Anac (2022a).
Elaboração dos autores.

O gráfico 8 mostra a evolução do *yield* (receita média passageiro/km) do setor aéreo no período de 2012 a 2022, com valores em base constante a preços de julho de 2022.

GRÁFICO 8

Aviação: *yield* real médio anual

(Por empresa)



Fonte: Anac (2022b).
Obs.: Tarifas e *yield* corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) (base = julho/2022).

O valor médio para se voar no Brasil de 1970 a 2016 (em valores deflacionados) apresentou queda de 72%. Essa queda ocorreu com maior intensidade a partir de 2000.⁶

A tabela 9 mostra uma comparação entre os modos ônibus e avião para a ligação Rio de Janeiro a Belém do Pará – uma viagem de aproximadamente 3.100 km.

TABELA 9

Viagem Rio de Janeiro-Belém: passagem adquirida com dois meses de antecedência¹

Modo	Tempo (h)	Tarifa (R\$)	Custos trajeto (R\$)	Total (R\$)
Ônibus	63h	956,98	100,00	1.056,98
Avião	3h35	976,00	0,00	976,00

Elaboração dos autores.
Nota: ¹ Custos de trajeto estimados para o ônibus.

O transporte aéreo brasileiro, a despeito dessa evolução apresentada, ainda tem muito potencial de crescimento, se comparado a padrões internacionais. Esse crescimento acaba contribuindo para reduções de custos, e conseqüentemente das tarifas, o que faz com que o transporte rodoviário, em especial para maiores distâncias, reduza sua atratividade. Isso acelera o já mencionado círculo vicioso de redução da demanda, aumento de preços e aumento da participação das gratuidades nas tarifas.

7 DAS PROPOSTAS DE MELHORIAS

A Secretaria Nacional de Transportes Terrestres (SNTT), por meio do seu departamento de planejamento, tem buscado formas de equalizar os problemas gerados pela concessão dos benefícios das gratuidades às categorias beneficiadas, estudando possibilidades que se apresentam como razoáveis para atendimento sem comprometer a continuidade e a sustentabilidade financeira dos serviços operados. Com isso, essa unidade técnica se manifestou a respeito de duas possibilidades até então apresentadas: i) encaminhamento da proposta de concessão de duas vagas no serviço executivo de forma geral à todas categorias; e ii) apresentação de um estudo prévio para busca de formas de financiamento para as gratuidades.

No primeiro caso, vale citar que, no âmbito dessa pasta, conforme consta nos autos do processo nº 50000.030278/2018-17 e levando-se em conta o princípio da razoabilidade, vem sendo elaborado um texto complementar aos decretos nº 5.934/2006 (Estatuto do Idoso), nº 3.691/2000 (sobre pessoas com deficiência) e nº 8.537/2015 (Estatuto da Juventude), dispendo sobre gratuidades no sistema de transporte coletivo interestadual, que consiste na previsão de oferta de duas vagas gratuitas no serviço executivo a serem compartilhadas entre os beneficiários das gratuidades, inclusive eventuais acompanhantes conforme previsto na legislação específica, ampliando, assim, a oferta aos beneficiários da política de assistência e proteção social. Essa proposição também confere previsibilidade ao operador do serviço de transporte, possibilitando-lhe considerar, com certa precisão, os efeitos da gratuidade no seu fluxo de caixa, assim como na formação da tarifa a ser praticada.

Com a Nota Técnica nº 10/2020/CGECO/DPLAN/SNTT, a SNTT iniciou um processo de discussão no sentido de buscar alternativa para o custeio dos benefícios tarifários – gratuidades e descontos no TRIIP, visando garantir a continuidade e fruição dos benefícios e a sustentabilidade de operação dos serviços do TRIIP, consoante a nova orientação de mercado instituído no novo marco regulatório.

8 ALTERNATIVAS DE FINANCIAMENTO

Os dados apresentados até aqui mostram que o atual sistema de gratuidade no transporte interestadual tem trazido elevados acréscimos às tarifas – suportados por usuários com semelhante capacidade de pagamento –, dificuldades práticas de obtenção desses benefícios para os passageiros que preenchem os requisitos, dificuldades operacionais para os operadores sujeitos a essas regras, além de distorções no mercado, pois as autorizatárias não são sujeitas a estas regras.

Além disso, a evolução demográfica do país e do mercado mostram que tais problemas tendem a se acentuar no futuro. Assim, a busca de alternativas para o financiamento desses benefícios é importante e pode trazer melhorias estruturais ao sistema e à economia, além de possibilitar um melhor atendimento das necessidades de quem realmente precisa.

Como mostrado no quadro 1, os benefícios tarifários custaram ao sistema TRIIP, em 2018, cerca de R\$ 606 milhões e atenderam a cerca de 5 milhões de passageiros.

É importante destacar que o custeio desses benefícios se sustenta por meio de subsídios – no momento de forma cruzada, limitada à capacidade de pagamento dos usuários do setor.

Assim, o que se discute nesta seção é o debate sobre outras fontes de receitas que tenham condições de abastecer as necessidades de custeio, de forma permanente e segura.

As propostas seguintes, além de tornarem mais justas e transparentes as ações relativas a esses direitos, pode permitir a inclusão do transporte aéreo bem como dos demais serviços rodoviários, hoje indisponíveis. Vale destacar que o modo aéreo possivelmente atenderá com muito mais conforto e segurança a essa parcela da população, grande parte pertencente aos grupos mais vulneráveis fisicamente da nossa sociedade.

A hipótese da inclusão do modo aéreo – e demais serviços rodoviários hoje não amparados – não aumenta os custos por si: essas opções podem se enquadrar como meras alternativas, disponíveis conforme critérios mais específicos dos órgãos gestores desses benefícios. Além disso, a possibilidade de compra conjunta, em grande escala, tal como já fazem as grandes empresas, pode viabilizar parte da demanda no modo aéreo.

8.1 Fundo Nacional do Idoso

O Fundo do Idoso é um mecanismo de incentivo fiscal – com base no imposto de renda, mas que prevê a captação de recursos de outras fontes – que visa à garantia de direitos da pessoa idosa, conforme determina o Estatuto do Idoso. Apesar de ter como base um imposto de competência federal, os fundos do idoso funcionam de forma descentralizada em todo o país, ou seja, cada estado e cada município pode criar os seus respectivos fundos.

A gestão dos fundos, que compete aos conselhos dos direitos do idoso, e a aplicação dos recursos que os constituem estão sujeitos à prestação de contas de gestão aos órgãos de controle interno do Poder Executivo e aos conselhos dos direitos do idoso, bem como ao controle externo por parte do Poder Legislativo, do Tribunal de Contas da União e do Ministério Público. Cabe aos conselhos a definição quanto à utilização dos recursos dos fundos dos direitos do idoso, com base no Plano de Ação Anual, que deverá conter programas a serem implementados no âmbito da política de promoção, proteção, defesa e atendimento dos direitos do idoso.

No nível federal, foi criado o Fundo Nacional do Idoso, instituído pela Lei nº 12.213/2010, que, como incentivo, autoriza deduzir do imposto de renda devido pelas pessoas físicas e jurídicas as doações efetuadas aos Fundos Municipais, Estaduais e Nacional do Idoso. Portanto, a arrecadação se dá por meio de transferências indiretas, pela renúncia de receitas federais.

O Decreto nº 9.569/2018, que o regulamentou, determina a aplicação dos recursos provenientes dos fundos nas atividades que especifica:

Art. 5º Os recursos dos fundos nacional, estaduais, distrital e municipais da pessoa idosa serão aplicados em conformidade com os princípios e as diretrizes da política nacional da pessoa idosa, e serão destinados exclusivamente para a manutenção, o financiamento ou o custeio de despesas relacionadas a:

- I – ações, projetos e programas de natureza intersetorial destinados à proteção, à promoção e à defesa dos direitos da pessoa idosa;
- II – ações, projetos, programas e serviços complementares e articulados com as políticas públicas que tenham como beneficiária direta a pessoa idosa;
- III – ações, projetos e programas que promovam o acesso das pessoas idosas às atividades de esporte, cultura, turismo e lazer;
- IV – melhoria da acessibilidade para a população idosa nos espaços públicos e ambientes institucionais e domésticos;
- IV – melhoria da acessibilidade para a população idosa nos ambientes institucionais
- V – campanhas de utilidade pública destinadas à promoção, à proteção e à defesa dos direitos da pessoa idosa;
- VI – monitoramento e avaliação de ações, projetos, programas e serviços destinados à população idosa;
- VII – estudos, estatísticas e pesquisas na área do envelhecimento;
- VIII – programas de capacitação e aperfeiçoamento de recursos humanos que tenham como foco as especificidades do atendimento à população idosa;
- IX – estruturação dos centros de cuidados diurnos e das entidades de atendimento à pessoa idosa;
- X – realização de conferências nacionais, estaduais, distritais e municipais dos direitos da pessoa idosa; e
- XI – monitoramento local das ações, dos projetos e dos programas que tenham recebido recursos do Fundo Nacional da Pessoa Idosa, quando necessário (Brasil, 2018, grifo nosso).

Observa-se que mais de um item atende ao benefício da gratuidade do transporte interestadual instituído em lei, especialmente aos idosos, como os incisos I, II e III.

Segundo a ANTT, conforme Nota Técnica nº 1754/2020/GEAME/SUPAS (SEI 2441170), é significativa a participação dos idosos na concessão do benefício frente aos demais beneficiários e ao número de passageiros transportados, nos anos analisados.

Em 2019 observamos cerca de 4 milhões de gratuidades e descontos no serviço regular de TRIIP, representando cerca de 10,4% dos passageiros transportados naquele ano, de acordo com a tabela 6. Esse valor é quase o dobro da participação das gratuidades e descontos de 2010.

Na tabela 1 podemos observar ainda que a parcela de idosos gratuitos, em relação ao total de passageiros, passa de 0,65% em 2005 para 9,75% em 2019. A participação dos idosos na gratuidade cresce continuamente na série estudada, passando de 24,6% em 2005 para 50,6% em 2019.

De acordo com a tabela 2, a gratuidade dos idosos representou 23,90% do total das gratuidades e descontos e 2,88% do total dos passageiros transportados. Já o desconto dos idosos representou 32,78% do total das gratuidades e descontos e 3,95% do total dos passageiros transportados. A gratuidade dos jovens representou 11,35% do total das gratuidades e descontos e 1,37% do total dos passageiros transportados. O desconto dos jovens de baixa renda, por sua vez, representou 7,65% do total de gratuidades e descontos e 0,92% do total de passageiros transportados. O passe livre para deficientes físicos carentes representou 24,3% do total das gratuidades e descontos e 2,9% do total dos passageiros transportados.

Os dados indicam que os idosos são o grupo de beneficiários com maior participação no sistema TRIIP. Esse fato requer atenção especial, tendo em vista a evolução demográfica do país cuja tendência é de aumento significativo de pessoas nessa faixa etária.

8.2 Fundo Nacional da Cultura (Lei Rouanet)

O Fundo Nacional da Cultura (FNC) é um fundo de promoção da cultura no Brasil. Foi ratificado pela Lei nº 8.313/1991 – conhecida como Lei Rouanet, que instituiu o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) – e sucedeu o Fundo de Promoção Cultural criado pela Lei nº 7.505/1986. O FNC deve garantir a oferta de apoios financeiros em linhas de incentivo que se comprometam com a descentralização regional, setorial e estética, abarcando as mais variadas expressões culturais brasileiras, potencializando toda a rede produtiva e promovendo a liberdade de criação.

Segundo o Decreto nº 5.761/2006, que regulamentou a Lei Rouanet, os recursos do FNC podem ter sua destinação conforme a seguir.

Art. 10. Os recursos do Fundo Nacional da Cultura poderão ser utilizados, observado o disposto no plano anual do Pronac, da seguinte forma:

- I – recursos não reembolsáveis – para utilização em programas, projetos e ações culturais de pessoas jurídicas públicas ou privadas sem fins lucrativos;
- II – financiamentos reembolsáveis – para programas, projetos e ações culturais de pessoas físicas ou de pessoas jurídicas privadas, com fins lucrativos, por meio de agentes financeiros credenciados pelo Ministério da Cultura;
- III – concessão de bolsas de estudo, de pesquisa e de trabalho – para realização de cursos ou desenvolvimento de projetos, no Brasil ou no exterior;
- IV – concessão de prêmios;
- V – custeio de passagens e ajuda de custos para intercâmbio cultural, no Brasil ou no exterior;
- VI – transferência a estados, municípios e Distrito Federal para desenvolvimento de programas, projetos e ações culturais, mediante instrumento jurídico que defina direitos e deveres mútuos; e
- VII – em outras situações definidas pelo Ministério da Cultura, enquadráveis nos arts. 1º e 3º da Lei nº 8.313, de 1991 (Brasil, 2006b).

O FNC, segundo suas normas, definidas no art. 4 da Lei Rouanet, tem o objetivo de captar e destinar recursos para projetos culturais compatíveis com as finalidades do Pronac e

- I – estimular a distribuição regional equitativa dos recursos a serem aplicados na execução de projetos culturais e artísticos;
- II – favorecer a visão interestadual, estimulando projetos que explorem propostas culturais conjuntas, de enfoque regional;
- III – apoiar projetos dotados de conteúdo cultural que enfatizem o aperfeiçoamento profissional e artístico dos recursos humanos na área da cultura, a criatividade e a diversidade cultural brasileira;
- IV – contribuir para a preservação e proteção do patrimônio cultural e histórico brasileiro;
- V – favorecer projetos que atendam às necessidades da produção cultural e aos interesses da coletividade, aí considerados os níveis qualitativos e quantitativos de atendimentos às demandas culturais existentes, o caráter multiplicador dos projetos através de seus aspectos socioculturais e a priorização de projetos em áreas artísticas e culturais com menos possibilidade de desenvolvimento com recursos próprios (Brasil, 1991).

Percebe-se, portanto, que existe a possibilidade da concessão de gratuidades no TRIIP com a utilização de recursos do FNC, desde que atendidas as condições do Pronac. A realidade é que, na forma como está estruturado o programa, as possibilidades se aproximam muito mais dos interesses dos jovens e dos portadores de deficiência.

Os recursos do FNC provêm do Tesouro Nacional, de doações e legados, da arrecadação de concursos e loterias federais, além dos provenientes de incentivos fiscais, e sua destinação é decidida a partir do planejamento e da decisão colegiada do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC).

O Pronac está sob a responsabilidade do Ministério do Turismo, por meio da Secretaria Especial da Cultura que assessora o ministro do Turismo na formulação de políticas, programas, projetos e ações que promovam o turismo por intermédio da cultura. Uma das ferramentas de orientação do poder público na formulação de políticas culturais é o Plano Nacional de Cultura (PNC), elaborado em parceria com a sociedade civil. O plano baseia-se na concepção de cultura articulada em três dimensões: simbólica, cidadã e econômica.

As possibilidades de utilização desse fundo numa proposta direcionada ao custeio dos benefícios em questão seriam mais apropriadas se fosse permitido o deslocamento dos jovens e dos portadores de deficiência para, além de participantes, também expectadores de atividades culturais.

Pela sua característica, observa-se que os recursos do fundo têm uma grande disputa pelos interessados em financiar seus projetos, compostos de produtores culturais de grande e pequeno portes e produtores independentes lutando pelos mesmos recursos, num universo ao qual se somam ainda as instituições públicas desprovidas de recursos. Dessa forma, a linha de ação e distribuição dos recursos do fundo atende a uma boa parcela de propostas mercantilistas envolvendo o aspecto mais comercial da cultura, na forma de subsídios.

Na tabela 10 indica-se a evolução da utilização dos recursos do FNC, conforme informado pela Secretaria Especial da Cultura. Pode-se verificar ainda a ordem de grandeza dos recursos usualmente alocados e também o nível de execução dos recursos (média de 17% do total disponível nos últimos cinco anos).

TABELA 10

Evolução da aplicação dos recursos do FNC

Exercício	Proposta de Lei Orçamentária Anual (Ploa)	Lei Orçamentária Anual (LOA)	Dotação atual	Empenhado	Liquidado	Pago
2000	25.343.000	46.286.118	70.596.468	46.206.254	46.206.254	25.988.821
2001	27.437.652	72.081.198	88.232.230	58.755.469	58.755.469	30.588.954
2002	79.872.960	97.995.460	103.792.460	43.344.608	43.344.608	36.397.827
2003	68.489.496	101.819.376	97.909.505	46.155.343	46.147.345	24.881.680
2004	88.260.996	136.622.579	143.409.960	85.613.267	85.613.267	48.551.044
2005	88.947.357	190.574.557	190.574.557	132.456.544	132.456.544	69.450.640
2006	114.687.887	182.582.195	182.612.195	138.091.942	138.091.942	51.624.959
2007	118.283.003	120.153.003	252.877.157	119.076.074	119.076.074	42.265.387
2008	292.790.463	260.050.385	397.411.893	240.952.476	240.952.476	64.684.628
2009	295.470.020	435.985.020	430.594.697	343.174.482	343.174.482	131.073.718
2010	139.019.792	840.444.966	826.172.628	412.387.767	412.387.767	175.283.303
2011	204.070.000	292.575.610	292.537.149	265.551.259	265.551.259	29.755.332
2012	249.900.000	355.620.000	396.542.754	190.262.425	190.262.425	88.211.621
2013	260.203.000	344.971.918	367.383.503	160.137.617	160.137.617	44.971.369
2014	166.750.302	299.950.302	299.950.302	133.557.902	133.557.902	60.075.777
2015	163.750.302	258.542.302	258.542.302	74.957.079	74.957.079	11.304.871
2016	100.000.000	71.579.389	71.579.389	41.558.316	41.558.316	8.541.225
2017	80.000.000	107.804.932	99.695.421	27.567.569	27.567.569	6.863.197
2018	24.000.000	24.000.000	22.539.716	21.534.706	21.534.706	12.884.217
2019	24.000.000	24.000.000	29.648.657	22.666.554	2.050.325	2.050.325

Fonte: Secretaria Especial de Cultura Adjunta do Ministério do Turismo.

8.3 Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem)

A Lei nº 12.852/2013, que institui o Estatuto da Juventude e dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e as diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude (Sinajuve), confirma a obrigatoriedade de se garantir a mobilidade do jovem como uma das diretrizes de políticas públicas da juventude, conforme dispositivo transcrito a seguir.

Art. 3º Os agentes públicos ou privados envolvidos com políticas públicas de juventude devem observar as seguintes diretrizes:

V – garantir meios e equipamentos públicos que promovam o acesso à produção cultural, à prática esportiva, à *mobilidade territorial* e à fruição do tempo livre (Brasil, 2013b, grifo nosso).

O ProJovem foi instituído pela Lei nº 11.129/2005, regido pela Lei nº 11.692/2008 e regulamentado pelo Decreto nº 6.629/2008. O dispositivo, que determina a obrigatoriedade de concessão dos benefícios da gratuidade aos jovens, está incluso na seção da lei que garante o direito ao território e à mobilidade, não citando de forma explícita qualquer restrição ou imposição que estabeleça condições para gozo do benefício, ou seja, a princípio o jovem não precisaria justificar a necessidade do deslocamento. Esse é o caso em que se acredita que, com algum ajuste, será possível direcionar a obrigatoriedade para o organismo que lida diretamente com a questão.

Art. 31. O jovem tem direito ao território e à mobilidade, incluindo a promoção de políticas públicas de moradia, circulação e equipamentos públicos, no campo e na cidade.

Parágrafo único. Ao jovem com deficiência devem ser garantidas a acessibilidade e as adaptações necessárias.

Art. 32. No sistema de transporte coletivo interestadual, observar-se-á, nos termos da legislação específica:

I – a reserva de duas vagas gratuitas por veículo para jovens de baixa renda;

II – a reserva de duas vagas por veículo com desconto de 50% (cinquenta por cento), no mínimo, no valor das passagens, para os jovens de baixa renda, a serem utilizadas após esgotadas as vagas previstas no inciso I.

Parágrafo único. Os procedimentos e os critérios para o exercício dos direitos previstos nos incisos I e II serão definidos em regulamento (Brasil, 2013b, seção IX).

Com base no parágrafo único – que remete ao regulamento da lei os critérios para a concessão dos benefícios à categoria –, questiona-se se não haveria a possibilidade de estabelecer algumas condicionantes para o uso do benefício, como trabalho, moradia, educação, cultura ou mesmo lazer, evitando assim a utilização indiscriminada. A concessão de benefícios associados a exigências que proporcionam crescimento ou estabilidade aos próprios beneficiários tem-se mostrado bem mais eficaz em termos de melhorias e bem-estar, tal como os programas de alimentação – o Bolsa Família, por exemplo – que condicionam o atendimento à matrícula e frequência dos filhos em idade escolar. Isso abriria a possibilidade de se custear a gratuidade por meio de fontes de recursos distintas, segundo os objetivos a serem alcançados.

A existência das condicionantes imaginadas permitiria a negociação para custeio dos valores das gratuidades aos jovens, pelos programas de proteção, com mais possibilidade de êxito, pois, ao serem alcançados pelos dispositivos que lhes facilitam o acesso aos serviços do estado previstos na lei, seria possível incluir ou estabelecer a associação com a necessidade de deslocamento.

É o caso do ProJovem, cuja finalidade explicitada na lei é atender aos jovens de 15 a 29 anos, promovendo sua reintegração ao processo educacional, sua qualificação profissional e seu desenvolvimento humano. Observa-se que a lei, nesse caso, não especifica qual a forma de atendimento ou fonte de recursos, deixando os regulamentos abertos para assim o determinarem. Entre outras, a gratuidade para os jovens poderia ter sua gestão descentralizada, visto que o ProJovem destina recursos tanto no nível federal como estadual e municipal. Além disso, parte das pessoas portadoras de deficiências na faixa etária do programa poderia ser também atendida, segundo as previsões de auxílio que o programa dedica.

A fonte de custeio para atendimento do programa está distribuída no Orçamento Geral da União (OGU), em ações e rubricas específicas no âmbito do Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos (MMFDH) e em transferências aos estados e municípios para atendimento de programas dirigidos aos jovens. No Plano Plurianual (PPA) de 2016-2019, identifica-se como de responsabilidade do MMFDH dois programas específicos para ações de políticas públicas que visam ao atendimento à juventude e a pessoas com deficiência. São eles:

- 1) Programa 2044 (promoção dos direitos da juventude), cujos recursos autorizados pelo OGU, em 2019, foram destacados em R\$ 19.030.611,00, dos quais R\$ 17.064.765,45 foram gastos, segundo relatório de Gestão/2019 do MMFDH (TCU – prestação de contas). Naquele ano, destacou-se, para o atendimento de políticas públicas da juventude, a ação orçamentária 217Y – Gestão de Políticas Públicas de Juventude, com recursos autorizados da ordem de R\$ 18.555.611,00 (Relatório de gestão do MMFDH-2019).

- 2) Programa 2063 (promoção e defesa dos direitos de pessoas com deficiência), com recursos programados em 2019 da ordem de R\$ 7.239.618,00 e gastos de R\$ 5.659.856,53.

O PPA 2020-2023, atualmente em vigência e que dá sequência ao ciclo anterior, dentro da sua proposta simplificadora e da sua metodologia adotada, concentra as políticas públicas que alcançam a juventude e outras classes, em um único programa: o 5034 (proteção à vida, fortalecimento da família, promoção e defesa dos direitos humanos para todos), tendo como responsável o MMFDH.

Esse programa conta com um único objetivo: o 1179 (ampliar o acesso e o alcance das políticas de direitos, com foco no fortalecimento da família, por meio da melhoria da qualidade dos serviços de promoção e proteção da vida, desde a concepção, da mulher, da família e dos direitos humanos para todos). E tem como meta: a 0506 (promover maior e melhor acesso aos serviços de promoção e proteção de direitos, com foco no fortalecimento da família e em públicos não alcançados por políticas de governo).

O programa 5034 tem como público alvo todos os seres humanos, com foco especial na família, o que inclui: crianças, adolescentes, *jovens*, mulheres, homens, *pessoas com deficiência*, *pessoas idosas*, povos e comunidades tradicionais (povos indígenas, quilombolas, comunidades tradicionais de matriz africana ou de terreiro, extrativistas, ribeirinhos, caboclos, ciganos, pescadores artesanais, pomeranos, quebradeiras de coco, entre outros), testemunhas de crimes, vítimas de tortura e violações de direitos, pessoas ameaçadas de morte, pessoas invisíveis (crianças com doenças raras e altas habilidades, entre outros) e pessoas em situação de vulnerabilidade social.

Como se vê, o benefício da gratuidade concedida aos jovens se adere perfeitamente aos propósitos das políticas sociais desenvolvidas pelo MMFDH no âmbito do programa 5034 do PPA. Há a necessidade de criação de ação orçamentária, não se identificando outras ações não orçamentárias que pudessem suprir os custos decorrentes. Parece claro que a atual estrutura do ministério – sobretudo no âmbito da Secretaria da Juventude – teria melhor capacidade e controle para a gestão dessas ações. Vale ressaltar que é importante consultar a Ploa 2021 a fim de se verificar se há valor alocado para o programa.

8.4 Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec)

Coordenado pelo Ministério da Educação (MEC), o Pronatec (Brasil, 2011), foi criado pelo governo federal, por meio da Lei nº 12.513/2011, com a finalidade de ampliar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica (EPT), por meio de programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira. São seus objetivos específicos: i) a expansão das redes federal e estaduais de EPT; ii) a ampliação da oferta de cursos a distância; iii) a ampliação do acesso gratuito a cursos de EPT em instituições públicas e privadas; iv) ampliação das oportunidades de capacitação para trabalhadores de forma articulada com as políticas de geração de trabalho, emprego e renda; e v) a difusão de recursos pedagógicos para a EPT.

Para tanto, articulou uma nova iniciativa – a Bolsa Formação –, com quatro ações de política pública de EPT pré-existent na Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec) do MEC: o Programa Brasil Profissionalizado; a Rede e-Tec Brasil; o Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica; e o Acordo de Gratuidade com os Serviços Nacionais de Aprendizagem.

Pensou-se na utilização desse programa como fonte de recursos para suprir os custos da gratuidade, nas mesmas hipóteses sugeridas ao ProJovem, alcançando nessa oportunidade a categoria dos jovens e deficientes, associada aos objetivos de formação educacional e tecnológica do jovem. Da mesma forma, o auxílio atenderia aos objetivos do programa associado a necessidade de deslocamento, com a recomendação de atender mais diretamente as necessidades que trazem retorno mais imediato para as categorias que atenderiam.

Nesse caso, haveria a necessidade do ajuste, de forma a garantir, como atividade prevista no programa, o atendimento às necessidades comprovadas de deslocamentos locais, regionais e intrarregionais para o alcance dos objetivos do programa.

O PPA 2020-2023 dedica para atendimento aos objetivos do Pronatec, o programa 5012 – EPT, associado ao objetivo 1204 (ampliar o acesso à EPT, em especial nos cursos técnicos e de qualificação profissional, adequando-se a oferta às demandas do setor produtivo), associado à Meta 052F (elevar para 5 milhões o total de matrículas em cursos técnicos e em cursos de qualificação profissional, até 2023). Esse programa está sob a responsabilidade do MEC.

8.5 Recursos provenientes de taxas de serviços

A alternativa adicional que se apresenta neste tópico é a possibilidade de criação de taxas de serviços relacionadas a autorizações, permissões e outras decorrentes da prestação de serviços pela ANTT relacionadas ao TRIIP, nos termos do que permite o Código Tributário Nacional (CTN) (Lei nº 5.172/1966) e a legislação que regula a atividade da agência. Complementarmente, é necessário avaliar a viabilidade jurídica de essas taxas custearem atividades assessórias, como, no caso, as gratuidades no transporte interestadual de passageiros de que trata a legislação.

As taxas de serviço são criadas para custear serviços públicos prestados pelo poder público à população em geral. Portanto, o fato gerador da taxa é um fato do Estado, conforme preconiza o CTN:

Art. 77. As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição (Brasil, 1966).

Cabe observar, como é do conceito dos tributos, que o contribuinte não poderá fazer opção por não receber determinada prestação de serviço estatal. Já o Estado pode ou não optar por tributar determinado serviço que se enquadre na definição do CTN, dependendo de uma lei para instituir a respectiva taxa.

Art. 79. Os serviços públicos a que se refere o art. 77 consideram-se:

I – utilizados pelo contribuinte;

II – específicos, quando possam ser destacados em unidades autônomas de intervenção, de utilidade, ou de necessidades públicas;

III – divisíveis, quando suscetíveis de utilização, separadamente, por parte de cada um dos seus usuários (Brasil, 1966).

O que deve ser observado é que a disponibilização do serviço deve ser efetiva, e o que pode ser potencial ou efetivo é a utilização por parte contribuinte. Outra característica referente aos serviços públicos é a de que devem ser específicos e divisíveis, conforme a definição a seguir.

- Serviços específicos – nos dizeres do CTN, significa que podem ser destacados em unidades autônomas de intervenção, de unidade, ou de necessidades públicas. Segundo a doutrina, são aqueles serviços prestados singularmente a determinado usuário, permitindo, assim, identificá-lo. São serviços direcionados a determinadas pessoas.
- Serviços divisíveis – pela redação CTN, são divisíveis quando suscetíveis de utilização, separadamente, por cada um de seus usuários. Podemos dizer que esses serviços trazem benefícios individuais a cada usuário.

Quanto aos que podem custear, em primeiro lugar tem-se como regra geral a se considerar que as taxas só podem custear serviços específicos e divisíveis, que também podem ser chamados de *uti singuli*. Os serviços gerais (*uti universi*), ao contrário, não podem ser custeados por taxas, pela ausência da especialidade e divisibilidade. Estes devem, portanto, ser financiados com a arrecadação de impostos, como é o caso, por exemplo, dos serviços de segurança pública e iluminação pública. Assim, como o destinatário da ação estatal de concessão dos benefícios tarifários nos serviços de TRIIP é facilmente identificado e os benefícios também podem ser percebidos pelos contribuintes, entende-se que o serviço se amolda aos conceitos do CTN. Dessa forma, numa avaliação preliminar, pode se dizer que os benefícios das gratuidades podem ser custeados por taxas vinculadas ao sistema TRIIP..

8.6 Criação de fundo específico de mobilidade

A já mencionada EC nº 123 trouxe recursos temporários para financiar a gratuidade do transporte público urbano. Ainda que esses recursos tenham sido temporários (até dezembro de 2022), isso demonstra que o tema vem ganhando apoio no Legislativo federal. Tem havido ainda tratativas no sentido de criação do Fundo Nacional de Mobilidade Urbana, na intenção de desonerar parte – ou totalmente – dos custos dos deslocamentos urbanos tanto para categorias específicas quanto trabalhadores, autônomos e estudantes e, em alguns casos, a população em geral. Essa proposta foi aventada pela Subcomissão Especial de Mobilidade Urbana, no âmbito da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado Federal, a qual cogita propor a criação do Fundo Nacional de Mobilidade Urbana.

A evolução da proposta merece ser avaliada e acompanhada junto ao legislativo com vistas à inclusão dos transportes interestaduais, de modo a verificar a oportunidade e conveniência de se criarem mecanismos de fomento aos custos decorrentes das gratuidades obrigatórias ao TRIIP, para todas as categorias ou algumas delas, como a das pessoas com deficiência e a dos jovens carentes. Ou seja, a questão pode ser ampliada para o transporte regional.

O que se observa, de uma maneira geral, é que qualquer que seja a orientação para reestruturar o custeio das gratuidades haverá forte dependência de aportes de recursos advindos do OGU em vista de tratar-se de assistência continuada e não podendo contar com a garantia de obtenção de recursos por meio de outras fontes, principalmente de doações voluntárias de terceiros. Além do mais, mesmo se utilizando do Fundo Nacional do Idoso, ou outros existentes, essa destinação concorrerá com outras ações de assistência e proteção social, sobretudo com aquelas destinadas a cobrir outras carências que em alguns casos se colocam mais prementes que as viagens, como a assistência à saúde, moradia e alimentação.

A dificuldade se acentua na medida em que existe uma tendência clara de agregar as ações correlatas do governo em programas mais amplos, como no caso do PPA, criando a necessidade de justificar os altos índices de prioridades entre as atividades concorrentes.

O custo estimado para o atendimento dessas gratuidades é em torno de R\$ 600 milhões por ano. Apesar de ser um valor alto para uma situação delicada do equilíbrio fiscal, é um valor que pode ser acolhido. Para efeito de comparação, a EC nº 123 destinou R\$ 2,5 bilhões para o financiamento das gratuidades do transporte coletivo urbano num período de seis meses. Ou seja, os recursos aqui estimados significam um acréscimo de aproximadamente 10% no total desses recursos já alocados.

Por fim, é importante destacar que a possível mudança na estrutura de financiamento das gratuidades vai levar também à mudança na estrutura organizacional e operacional desses processos. Caso prospere a ideia de novas fontes de financiamento, uma possibilidade – a ser estudada com mais detalhes – é a transferência dessa função de gestão das gratuidades para os centros de referência de assistência social (Cras). Estes centros existem de forma descentralizada no país e são os responsáveis pelo Cadastro Único (CadÚnico), um dos critérios para acesso dos jovens a essas gratuidades. Essa nova sistemática pode oferecer ainda a oportunidade de uma reorganização total dos processos, harmonizando critérios e aproveitando as oportunidades que os sistemas de informação e bilhetes eletrônicos permitem. Por exemplo, um cartão eletrônico contendo todos os benefícios e regras, com validade nacional e incluindo os eventuais benefícios municipais e estaduais.

Para além de uma nova forma de financiamento, podemos trazer também uma forma mais humana, justa e prática de atender a quem mais precisa.

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A sociedade brasileira, por meio de sua Constituição e suas leis decidiu garantir a implementação das políticas públicas de assistência e proteção social, sobretudo aquelas que visam à inclusão de pessoas vulneráveis e mais desassistidas no contexto do desenvolvimento pessoal e social. Nesse cenário, a mobilidade assume papel fundamental para que esses grupos de pessoas consigam não só ter acesso aos serviços do estado mas terem também melhores condições de competir no mercado de trabalho, com todos em condições mais favoráveis. Cabe ao Estado prover e garantir esses direitos.

Todavia, é imperativo destacar que os custos dos benefícios das gratuidades, independentemente do regime da concessão, sempre foram acobertados pelas receitas geradas pelos demais passageiros pagantes e, portanto, para garantir o funcionamento do sistema e a oferta das gratuidades às categorias beneficiadas foi necessário definir limites para a concessão dos benefícios. Tais custos eram marginais quando da implantação dos benefícios, mas tiveram crescimento expressivo ao longo do tempo – tendência que continua.

Este trabalho mostrou que o atual modelo de funcionamento do sistema de gratuidades vem se deteriorando e onerando os demais passageiros. Ocorre, de fato, o “subsídio cruzado” onde, em função da baixa renda da maioria dos passageiros, “o pobre acaba pagando pelo pobre”.

Além disso, os critérios de acesso aos benefícios para cada grupo são escritos de forma diferente, em várias leis e resoluções. Os critérios são – aparentemente – semelhantes, mas sua operacionalização é diversa para cada grupo. Além disso, parte dessa operação recai sobre o operador, numa função estranha ao seu negócio.

Não há dúvidas de que os benefícios tarifários nos serviços de transportes são conquistas sociais importantes. No entanto, a forma de operacionalizar tais benefícios vem crescendo em tamanho quanto complexidade, tanto para os operadores quanto para os potenciais beneficiários. Isso onera o sistema como um todo, e esse custo adicional recai sobre parcela frágil da população.

Além disso, a sistemática atual de custeio desses benefícios constitui limitador para a extensão e maior alcance em termos quantitativos e qualitativos do atendimento. Exemplo disso são as inúmeras ações judiciais instauradas a partir de reclamações dos usuários beneficiários.

Este trabalho, portanto, apresentou propostas de novas formas de financiamento desses benefícios. O valor anual estimado encontra-se em torno de R\$ 500 milhões por ano – um valor expressivo para tempos de aperto fiscal, mas é também um valor possível de ser acolhido num orçamento anual da União.

A despeito do aparente custo, tal proposta na verdade torna o conjunto de benefícios da lei mais justo e transparente, transferindo a conta para toda a sociedade e não para os poucos usuários do mesmo sistema. Além disso, uma nova modalidade de financiamento pode, ainda, trazer diversas melhorias na qualidade do atendimento a esses usuários – que fazem parte do grupo dos mais necessitados.

REFERÊNCIAS

ANAC – AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL. **Transporte interestadual regular de passageiros**: aéreo e rodoviário. Brasília: Anac, 2022a. Disponível em: <<https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/dados-e-estatisticas/mercado-do-transporte-aereo/transporte-interestadual-regular-de-passageiros-2013-aereo-e-rodoviario>>. Acesso em: 20 nov. 2022. .

_____. **Microdados da aviação civil**. Brasília: Anac, 2022b. Disponível em: <<https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/regulados/empresas-aereas/Instrucoes-para-a-elaboracao-e-apresentacao-das-demonstracoes-contabeis/envio-de-informacoes/microdados>>. Acesso em: 20 nov. 2022.

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Diário Oficial**, Brasília, 31 out. 1966.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>.

_____. Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991. Restabelece princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 24 dez. 1991.

_____. Lei nº 8.899, de 29 de junho de 1994. Concede passe livre às pessoas portadoras de deficiência no sistema de transporte coletivo interestadual. **Diário Oficial**, Brasília, 30 jun. 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8899.htm>.

_____. Decreto nº 2.521, de 20 de março de 1998. Dispõe sobre a exploração, mediante permissão e autorização, de serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 23 mar. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2521.htm>.

_____. Decreto nº 3.691, de 19 de dezembro de 2000. Regulamenta a Lei nº 8.899, de 29 de junho de 1994, que dispõe sobre o transporte de pessoas portadoras de deficiência no sistema de transporte coletivo interestadual. **Diário Oficial**, Brasília, 20 dez. 2000.

_____. Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto da Pessoa Idosa e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 3 out. 2003. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.741.htm>.

_____. Resolução ANTT nº 1.692, de 24 de outubro de 2006. Dispõe sobre procedimentos a serem observados na aplicação do Estatuto do Idoso no âmbito dos serviços de transporte rodoviário interestadual de passageiros, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 25 out. 2006a. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=103594>>.

_____. Decreto nº 5.761, de 27 de abril de 2006. Regulamenta a Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, estabelece sistemática de execução do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 11 maio 2006b.

_____. Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec); altera as Leis nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social e institui Plano de Custeio, nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, e nº 11.129, de 30 de junho de 2005, que institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem); e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 27 out. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12513.htm>.

_____. Resolução ANTT nº 4.130, de 3 de julho de 2013. Dispõe sobre as características, especificações e padrões técnicos a serem observados nos ônibus utilizados na operação dos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros e sobre os multiplicadores tarifários dos serviços diferenciados. **Diário Oficial**, Brasília, 4 jul. 2013a. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=256114>>.

_____. Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013. Institui o Estatuto da Juventude e dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude – Sinajuve. **Diário Oficial**, Brasília, 6 ago. 2013b. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12852.htm>.

_____. Decreto nº 8.537, de 5 de outubro de 2015. Regulamenta a Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013, e a Lei nº 12.933, de 26 de dezembro de 2013, para dispor sobre o benefício da meia-entrada para acesso a eventos artístico-culturais e esportivos e para estabelecer os procedimentos e os critérios para a reserva de vagas a jovens de baixa renda nos veículos do sistema de transporte coletivo interestadual. **Diário Oficial**, Brasília, 6 out. 2015.

_____. Resolução ANTT nº 5.063, de 30 de março de 2016. Dispõe sobre procedimentos a serem observados na aplicação do Estatuto da Juventude no âmbito dos serviços de transporte rodoviário interestadual de passageiros, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 31 mar. 2016.

_____. Resolução ANTT nº 5.368, de 29 de junho de 2017. Altera a Resolução nº 4.130, de 3 de julho de 2013, que “Dispõe sobre as características, especificações e padrões técnicos a serem observados nos ônibus utilizados na operação dos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros e sobre os multiplicadores tarifários dos serviços diferenciados”. **Diário Oficial**, Brasília, 30 jun. 2017. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=345611>>.

_____. Decreto nº 9.569, de 20 de novembro de 2018. Regulamenta a Lei nº 12.213, de 20 de janeiro de 2010, que institui o Fundo Nacional da Pessoa Idosa, e altera o Decreto nº 5.109, de 17 de junho de 2004, que dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa. **Diário Oficial**, Brasília, 21 nov. 2018.

_____. Decreto nº 9.921, de 18 de julho de 2019. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo federal que dispõem sobre a temática da pessoa idosa. **Diário Oficial**, Brasília, 19 jul. 2019a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9921.htm>.

_____. Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023. **Diário Oficial**, Brasília, 30 dez. 2019b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13971.htm>.

_____. Emenda Constitucional nº 123, de 14 de julho de 2022. Institui auxílio para entes da Federação financiarem a gratuidade do transporte público. **Diário Oficial**, Brasília, 15 jul. 2022a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc123.htm>.

_____. Portaria nº 1.579, de 25 de novembro de 2022. Disciplina a concessão e a administração do benefício do Passe Livre às pessoas com deficiência, comprovadamente carentes, no sistema de transporte coletivo interestadual de passageiros, de que trata a Lei nº 8.899, de 29 de junho de 1994. **Diário Oficial**, Brasília, 9 dez. 2022b. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-1.579-de-25-de-novembro-de-2022-449302209>>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – **Pesquisa Nacional de Saúde**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

EDITORIAL

Coodenação

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elías de Souza

Supervisão

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Revisão

Bruna Neves de Souza da Cruz

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Laize Santos de Oliveira

Luciana Bastos Dias

Rebeca Raimundo Cardoso dos Santos

Vivian Barros Volotão Santos

Débora Mello Lopes (estagiária)

Maria Eduarda Mendes Laguardia (estagiária)

Editoração

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Mayana Mendes de Mattos

Mayara Barros da Mota

Capa

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO
E ORÇAMENTO

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
UNIÃO E RECONSTRUÇÃO