

CONCEITUAÇÃO ECONÔMICA, REGULAÇÃO E ESTRUTURAS DE CUSTEIO DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE URBANO¹

Carlos Henrique Ribeiro de Carvalho²

1 INTRODUÇÃO

Na literatura econômica, os bens e serviços ofertados podem ser classificados de acordo com suas características de rivalidade e restrição de acesso (serviço de caráter excludente ou não). A rivalidade diz respeito à impossibilidade de alguém utilizar o bem/serviço quando outra pessoa consome aquele bem/serviço. Se alguém comprar uma roupa, por exemplo, outra pessoa não poderá comprar essa mesma roupa, configurando a rivalidade. Contudo, se alguém caminhar à noite usufruindo do serviço de iluminação pública, isso não inviabiliza que outra pessoa também o faça – assim, esse não é um serviço rival. O outro conceito diz respeito à possibilidade de restrição de acesso ao bem ou serviço. Se há possibilidade de restringir o uso ou acesso de uma pessoa àquele bem/serviço, diz-se que ele é excludente. Por exemplo, os produtos ofertados em shoppings são excludentes porque apenas quem paga por eles tem o direito de consumi-los. Mas não há como excluir usuários da utilização de serviços de iluminação pública ou até mesmo de uma via não pedagiada. Portanto, são serviços não excludentes.

Considerando essas características, podemos delimitar os bens e serviços dentro de um espectro classificatório. Em um extremo da régua, estão os bens eminentemente privados, que são bens/serviços rivais e excludentes; no outro extremo, estão os bens públicos puros, em relação aos quais não há rivalidade nem mecanismos de exclusão de seus usuários. No meio dessa régua estão os chamados recursos comuns, que não são excludentes, mas apresentam rivalidade no consumo. Por último, há os bens/serviços de monopólio natural, que não são rivais, mas excludentes.

Dependendo das condições de oferta do bem ou serviço, ele pode ser classificado de diversas formas. Uma estrada, por exemplo.³ Se for pedagiada e estiver com nível de saturação alto (congestionada), há rivalidade, pois a utilização da via por um usuário afeta o usufruto por parte dos demais. Além disso, há o procedimento de exclusão, que é a própria praça

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/brua25art5>

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

3. Exemplo extraído do livro-texto de Mankiw (2015).

do pedágio: só passa quem paga e, assim, estaria configurado o serviço privado. Se a via pedagiada estiver livre de tráfego, estaria configurado o monopólio natural, pois nesse caso não haveria rivalidade, mas todos continuam tendo que pagar pelo serviço. Se não houver pedágio, mas há congestionamento, fica configurado o tipo recurso comum – todos podem usá-lo livremente, mas a utilização por parte de um usuário afeta o consumo por parte de outros em função do congestionamento. Por fim, se se tratar uma via aberta, sem pedágio e sem congestionamento, pode-se classificá-la como bem público, pois não há barreiras de exclusão nem rivalidade no consumo.

O quadro 1 apresenta alguns exemplos de classificação dos serviços considerando o espectro descrito anteriormente.

QUADRO 1

Exemplos de classificação dos serviços

	Com rivalidade	Sem rivalidade
Excludente	Bens privados	Monopólios naturais
	Sorvetes de casquinha	Proteção contra incêndios
	Roupas	Televisão a cabo
Não excludente	Estradas com pedágio congestionadas	Estradas com pedágio com fluidez
	Recursos comuns	Bens públicos
	Peixes do mar	Sirene de tornados
	Meio ambiente	Defesa nacional
	Estradas sem pedágio congestionadas	Estradas sem pedágio com fluidez

Fonte: Mankiw (2015).
Elaboração do autor.

2 CLASSIFICAÇÃO ECONÔMICA DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE URBANO

E como ficam os serviços de transporte urbano? Como é possível classificá-lo nesse espectro econômico e, em especial, o transporte público coletivo?

Pode-se entender o transporte urbano como a soma de vários mercados menores de deslocamentos urbanos, dependendo das opções tecnológicas disponíveis e as escolhas realizadas pelas pessoas. A forma mais básica de deslocamento urbano é o deslocamento não motorizado, ou seja, a pé ou de bicicleta. Nesse mercado, as pessoas podem usar o sistema viário disponível à vontade, sem qualquer rivalidade ou exclusão. Há raríssimas exceções de rivalidade quando há grandes aglomerações nas vias de pedestres ou ciclovias, quando ocorre algum evento específico em determinado ponto. Mas, em geral, o serviço público correlato a esse transporte, que é a oferta de vias e equipamentos de segurança para deslocamentos não motorizados, constitui-se um serviço inteiramente público. Recentemente, algumas empresas começaram a ofertar serviços de bicicletas compartilhadas nas grandes cidades do planeta, assim como patinetes, apresentando características fortes de um serviço privado, pois há rivalidade (oferta restrita de bicicletas) e exclusão (só usa quem paga).

No caso do transporte motorizado individual, analisando apenas os deslocamentos diários dos usuários, sem entrar nas questões de custos de aquisição e de propriedade (impostos) dos veículos que os tornam bens privados, pode ocorrer variações na análise classificatória. Considerando que o serviço público está associado à oferta de espaço público, e que esse espaço pode ser cobrado ou não de forma direta, é possível realizar uma análise. Automóveis e motocicletas consomem espaço urbano quando transitam pelas vias e utilizam espaço viário para estacionar. Dessa forma, quando há cobrança pelo uso desse espaço – pedágio e

estacionamento público pago –, sem que haja capacidade esgotada, trata-se de monopólio natural. Se não houver cobrança, trata-se de recurso comum. Por fim, com cobrança e capacidade esgotada do sistema viário, trata-se de um serviço privado.

Assim como a situação fluida descrita por Mankiw (2015) em relação a uma estrada, o transporte público teoricamente poderia se enquadrar nas classificações aqui descritas. Um sistema de transporte por ônibus ou trem com cobrança por viagem e com capacidade esgotada se encaixa nas características de serviço privado, pois apresenta rivalidade e exclusão de quem não paga. Todavia, os recentes serviços gratuitos de transporte implementados em várias cidades no mundo, quando não congestionados, podem ser enquadrados como serviços públicos; e, quando congestionados, recursos comuns. Porém, uma classificação corriqueira do transporte público urbano (TPU) é o monopólio natural, pois geralmente o transporte é disponibilizado para todos (sem rivalidade), de acordo com o dimensionamento adequado da oferta realizado pelo poder público, e ele apresenta exclusão, já que são cobradas tarifas dos usuários. Há outras características do monopólio natural que se encaixam perfeitamente no modelo brasileiro discutidos adiante.

Dessa forma se pode representar os quadrantes classificatórios com os serviços de transporte urbano discutidos anteriormente pelo quadro 2.

QUADRO 2

Classificação econômica dos serviços de transporte urbano

	Com rivalidade	Sem rivalidade
	Bens privados	Monopólios naturais
Excludente	Bicicletas/patinetes compartilhados esgotados	Transporte individual (TI) pedagiado e não congestionado
	TI pedagiado e congestionado	TPU pago e capacidade ociosa
	TPU com cobrança e capacidade esgotada	Bicicletas/patinetes compartilhados não esgotados
	Recursos comuns	Bens públicos
Não excludente	Bicicletas/patinetes compartilhados esgotados	Deslocamento a pé e com bicicleta própria
	TI sem pedágio e congestionado	TI sem pedágio e com fluidez
	TPU gratuito sem capacidade ociosa	TPU gratuito e capacidade ociosa

Elaboração do autor.

3 CLASSIFICAÇÃO ECONÔMICA E SEU REFLEXO SOBRE ESTRUTURAS REGULATÓRIAS DOS SERVIÇOS

A classificação do bem ou serviço é importante para o debate sobre a regulamentação, o financiamento e a precificação dos serviços públicos ou de interesse público. O nível de interferência pública nas atividades econômicas sempre foi objeto de discussões acadêmicas, mesmo que muitas vezes contaminadas por debates ideológicos. Os níveis de intervenção pública podem variar, desde a completa ausência regulatória da atividade, desconsiderando os requisitos mínimos obrigatórios válidos para qualquer atividade legal estabelecida no território, até o pleno desenvolvimento daquela atividade pelo Estado. No meio desse espectro regulatório há ainda controles específicos sobre oferta, qualidade e preços de bens e serviços produzidos pelas empresas.

Geralmente, os menores níveis de intervenção pública ocorrem na produção de bens/serviços privados, enquanto a produção totalmente estatizada tende a ocorrer nos serviços públicos puros, apesar de nem sempre isso ser a regra. Stiglitz (2000) enfatiza que, como não são dirigidas para obtenção de lucro, as empresas públicas apresentam maior

ineficiência em relação às privadas. O autor lista outros objetivos dessas empresas que vão além da simples lucratividade – gerar empregos em regiões com baixo desenvolvimento econômico, por exemplo – e, ainda, cita problemas da gestão pública ligados aos procedimentos de compras, contratação e dispensa de trabalhadores, além de outros que baixam a produtividade em relação às empresas privadas. Outra questão levantada é que os burocratas tendem a manter o orçamento sob sua responsabilidade o mais alto possível, como forma de estabelecer um alto status dentro da administração pública e maximizar seus ganhos pessoais a longo prazo. Isso gera estímulos à baixa produtividade dos serviços públicos operados pelo Estado. Os burocratas são avessos ao risco, criando estruturas sobrepostas de checagem de suas ações a fim de reduzir os riscos legais a que são submetidos no processo discricionário, o que acaba também gerando ineficiência (Stiglitz, 2000).

No transporte público por passageiros no Brasil, há uma prevalência de operação privada dos serviços nos sistemas de ônibus e de operação pública nos sistemas metroferroviários, apesar de existir algumas poucas exceções. Nos sistemas de ônibus, já houve presença pública mais significativa no passado, restando atualmente pouquíssimas empresas públicas, com destaque para a Companhia Carris Porto-Alegrense, que responde por cerca de 20% da demanda de Porto Alegre, Rio Grande do Sul, com custo e remuneração compatíveis com os de empresas privadas. Mas nem sempre isso acontecia com as empresas públicas. Na década de 1990 houve uma onda privatizante justamente por causa da baixa eficiência dessas empresas em relação às empresas privadas, seguindo a linha discutida por Stiglitz (2000). O lucro ficava em segundo plano para essas empresas, sendo que alguns objetivos políticos prevaleciam mesmo quando isso gerava ineficiência. A Companhia Metropolitana de Transportes Coletivos (CMTTC) da prefeitura de São Paulo, por exemplo, chegou a dominar todo o mercado urbano da capital paulista, mas sofreu com a gana de aumento de mercado das empresas privadas, e sucumbiu após sucessivas administrações públicas temerárias (Vaz, 1995; Mendonça, 1997).

Especificamente com referência ao monopólio natural, Stiglitz (2000) aponta que, como não há rivalidade no uso, os bens e serviços monopolísticos geralmente apresentam ganhos de escala, o que traz vantagem à produção por uma empresa apenas. Como é vantajoso para uma empresa operar no caso de serviços, há a possibilidade de essa empresa ser pública (Correios, por exemplo, nos Estados Unidos e no Brasil), como também privada. Neste último caso, discute-se a necessidade de esquemas regulatórios de preço, já que a empresa monopolista tende a precificar seu produto acima do custo marginal.

No caso de serviços públicos com monopólio natural ou concorrência monopolística,⁴ discute-se ainda a possibilidade de concessão de subsídios para que os níveis de preços atendam objetivos de equidade social, evitando-se problemas de subsídios cruzados e mau atendimento de submercados pouco atrativos para o monopolista. Há, no entanto, quem defenda a completa ausência de regulamentação na oferta de serviços na estrutura de monopólio natural, arguindo que o custo regulatório pode ser muito alto e também haja uma situação de “captura” do poder público pelo agente monopolista. Isso pode fortalecer ainda mais a posição de poder daquele agente no mercado, prejudicando os objetivos de equidade social. Essa filosofia teve seu apogeu na década de 1990 com experiências de desregulamentação do

4. Sistema híbrido entre concorrência perfeita e monopólio natural no qual as empresas de transporte operam sozinhas nos bairros e enfrentam concorrência nos corredores de transporte.

TPU no Reino Unido e a invasão do transporte informal em sistemas da América Latina e África (Santos e Orrico Filho, 1998; Gomez-Ibanez, 2003).

No caso de bens ou serviços classificados como recursos comuns, Stiglitz (2000) destaca a concessão dos direitos de propriedade como a melhor atuação regulatória. Caso haja externalidades entre os agentes, aplicam-se negociações bilaterais de acordo com o teorema de Coase, a fim de buscar a melhora de Pareto. O autor cita também intervenções regulatórias como estipulação de cotas e até mesmo o imposto pigouviano,⁵ a fim de corrigir a falha de mercado associada à exploração excessiva do mercado caracterizado como sendo de recurso comum. Aplicando esse conceito à situação do transporte urbano, quando há vias congestionadas não pedagiadas (recurso comum),⁶ pode-se pensar em reserva de espaço (cotas) para as modalidades. Assim, a modalidade que transporta mais pessoas (TPU) teria assegurada uma cota fixa do espaço urbano, que são as faixas exclusivas ou a segregação completa de parte dos corredores de transporte. Essa é uma alternativa muito utilizada no Brasil para se evitar a cobrança de pedágios urbanos, mas que sempre apresenta muita resistência política.

4 CLASSIFICAÇÃO ECONÔMICA E O FINANCIAMENTO E CUSTEIO DOS SERVIÇOS DE TPU

A estrutura de financiamento e precificação dos serviços também é delimitada pela sua classificação. Ao contrário dos bens e serviços privados que apresentam preços específicos para seu consumo, os serviços puros públicos, por não haver dispositivo que promova exclusão dos usuários, não podem ser financiados de forma direta – pagamento pela contraprestação do serviço –, ou seja, via tarifa pública. Contudo, assim como os bens/serviços privados, os públicos também apresentam estruturas de custos que precisam ser cobertos de alguma forma, mas, como não há contrapartida financeira pela oferta daqueles bens ou serviços, eles devem ser financiados por meio de impostos.

O transporte público no Brasil é tratado como um serviço privado. Os serviços de ônibus e táxis cobram tarifas diretamente dos usuários e na maioria, praticamente a totalidade, dos sistemas brasileiros não há subvenções públicas para financiar parte dos custos. Os serviços metroviários também cobram tarifas dos usuários, apesar de os sistemas receberem valores significativos de subvenções públicas. Vale ressaltar que algumas cidades brasileiras, a exemplo de várias outras no mundo, começaram a implantar sistema de tarifa zero no transporte de passageiros, ou seja, passagem livre no transporte público para os seus usuários. Nesse caso, o serviço passa a ser caracterizado como puramente público, mesmo que operadores privados venham a realizar os serviços de transporte. O maior exemplo da tarifa zero no Brasil é o transporte gratuito dos ônibus urbanos da cidade de Maricá na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), no qual a prefeitura executa diretamente o serviço e os usuários podem usar livremente o transporte público, sem que haja cobrança de tarifa. A prefeitura opera o sistema por meio de uma empresa pública de transporte e banca os custos do serviço via orçamento público (Santini, 2019).

Um aspecto relevante que caracteriza os bens públicos quanto ao seu custeio é a formação da “carona” no processo contributivo. Se um bem público for operado por uma agente privado e se de alguma forma ele estabelecesse alguma maneira de cobrar dos usuários os benefícios

5. Paga mais quem polui mais.

6. Situação recorrente no transporte público brasileiro na qual os ônibus urbanos dividem espaço viário com os automóveis em corredores de transporte bastante congestionados.

pelo consumo daquele bem, a probabilidade de que todos os beneficiários contribuíssem seria muito baixa, pois não há barreiras para o usufruto daquele bem ou serviço por parte de quem quer que seja.⁷ Assim configuraria a existência do que na literatura da economia do setor público se chama de “carona”, ou seja, aquela pessoa que se beneficiaria do bem ou serviço, já que não há barreiras de exclusão de consumo, mas não estaria disposta a contribuir pelo seu financiamento. Dessa forma, o agente privado ficaria desestimulado a prover aquele bem ou serviço para a sociedade, o que reduziria o bem-estar social naquela região (Sandler, 2003). Quando o Estado assume a responsabilidade de prover aquele bem ou serviço, mediante a dificuldade de cobrança e a existência de caronas, a tendência é que haja financiamento daquela atividade via impostos.

Mas, nesse ponto, também se apresenta uma distorção do sistema de transporte público brasileiro. Apesar de ter características de serviço privado, existem gratuidades legais no sistema (idosos, estudantes, deficientes etc.) em que não há recursos públicos envolvidos no seu custeio. Assim cria-se um sistema de subsídios cruzados no qual os usuários pagantes, geralmente de baixa renda, custeiam aquele benefício social – passagem grátis para pessoas de grupos sociais elegíveis. Conforme visto, na impossibilidade de cobrança (exclusão), o serviço público puro deve ser custeado via impostos; da mesma forma deveria ocorrer com o TPU em relação às gratuidades, mas isso geralmente não acontece.⁸ Isso gera fortes distorções sociais quando as camadas mais pobres são oneradas por custear todo aquele benefício social via subsídio cruzado das tarifas (Ipea, 2013).

O controle da evasão de receitas (ocorrência de carona) é um dos motivos para que os sistemas de ônibus do Brasil sejam um dos únicos do mundo a utilizar catracas (também chamadas de roletas) dentro do veículo. Como o transporte por ônibus apresenta características de serviço privado no país, os empresários controlam inteiramente o fluxo de passageiros que pagam e realizam viagens nos veículos, evitando ao máximo a evasão de receitas. Estima-se em cerca de 15% o gasto das empresas de ônibus com sistemas de cobrança, envolvendo cobradores, tecnologia eletrônica de arrecadação e controle e pontos de venda de cartões espalhados pela cidade (Ipea, 2013). No caso da cidade de Maricá, no Rio de Janeiro, onde o transporte é gratuito, não existe esse custo de cobrança – todo o serviço é custeado por dinheiro do orçamento público.

Na Europa, onde o serviço de transporte coletivo é custeado em grande parte com verbas públicas, há também um sistema diversificado de cobrança de tarifas. Como a arrecadação tarifária tem um peso menor no custeio do serviço em comparação à situação brasileira, não há muitos mecanismos de controle e fiscalização. E como também não há catracas, as pessoas podem entrar nos veículos livremente, mas pagam multa se forem flagradas viajando sem o passe (bilhete ou cartão). Dessa forma, há também a formação do “carona” nessa situação, apesar da característica de serviço privado com cobrança de tarifa. Por conta do controle tarifário pouco rígido e do forte financiamento público, pode-se considerar, nesse caso, que há um *mix* entre as características de serviço público e privado na gestão do transporte público europeu.

7. Mankiw (2015) usa o exemplo clássico de fogos de artifícios em alguma festividade. Não há como separar as pessoas que podem (pagaram) ou não podem (não pagaram) assistir, por isso é um bem público que deve ser provido pelo Estado.

8. Somente a prefeitura de São Paulo, em relação ao sistema municipal de transporte público coletivo (TPC), e o estado de São Paulo, com o transporte interestadual, custeiam integralmente o custo das gratuidades via recursos do orçamento público. Há outras experiências pontuais, como o financiamento de viagens de estudantes no Rio de Janeiro e Brasília, mas não são tão abrangentes como a de São Paulo.

Talvez nesse aspecto possa haver uma evolução no sistema de TPC brasileiro. Em geral, o serviço é totalmente privado, com financiamento 100% privado e arrecadação de tarifas.⁹ Mais recentemente, houve algumas incipientes experiências de transporte público totalmente gratuito, o que o torna um serviço puramente público. Mas a questão que se coloca aqui é se, a exemplo do modelo europeu, não caberia no país uma situação intermediária de financiamento nesse espectro público-privado.

O transporte público é um serviço essencial na estrutura econômico-social de uma cidade. Grande parte dos usuários, principalmente a parte mais pobre da população, depende inteiramente desses serviços para sua sobrevivência (acesso a emprego, saúde, educação etc.). Mas não só os usuários diretos dependem dos serviços de transporte público. Existem vários outros beneficiários indiretos que precisam muito dispor desses serviços para desenvolver suas atividades e obter um maior nível de bem-estar. Por exemplo, os empregadores (atividade econômica em geral), que dependem do transporte para acesso de funcionários e clientes aos seus estabelecimentos comerciais; os proprietários de imóveis, que dependem do transporte para a valorização dos seus terrenos e também viabilizar atividades ali desenvolvidas que pagam remunerações a eles; e, por fim, até mesmo os usuários de transporte motorizado individual, que somente têm condições de circular nas vias porque há TPC – se não houvesse transporte público de massa nas cidades as vias ficariam completamente congestionadas, conforme visto em dias de greve do transporte público. Apesar de se beneficiarem do TPU, esses grupos pouco ou praticamente nada contribuem com seu financiamento – não sendo usuários diretos dos sistemas, não há outra forma de contribuir que não seja via pagamento de tarifa no modelo brasileiro de financiamento do transporte público.

Dessa forma, tem-se uma parte de beneficiários diretos que usam e pagam o TPU no Brasil, o que caracteriza o serviço como privado, mas há também os beneficiários indiretos que usufruem da disponibilidade da oferta, mas não contribuem para tal. Essa condição lhe confere característica de serviço público, pois não há rivalidade nesse caso – o fato de um comerciante ou proprietário se beneficiar da disponibilidade da rede não impede que outro também se beneficie –, nem como excluir qualquer beneficiário indireto, pois é um benefício difuso nas regiões de abrangência do serviço.

Assim, poder-se-ia pensar em um *mix* entre financiamento via tarifa (modelo privado) e financiamento via impostos (modelo público), exatamente o que ocorre nos países europeus. Como os beneficiários indiretos usufruem da disponibilidade da rede, seria coerente um financiamento via impostos ou taxas correspondentes ao custo fixo dos sistemas de transporte por ônibus disponibilizados para a população, englobando garagens, pessoal e frota de veículos. O valor correspondente ao custo variável deveria, nesse modelo, ser custeado pelos os usuários diretos do sistema, já que varia de acordo com a intensidade de uso das pessoas. Esse ponto de vista ficou explícito durante a pandemia do novo coronavírus, quando houve queda brusca na demanda pagante dos sistemas de TPU em função das políticas de isolamento social. Porém, ao mesmo tempo, era cobrada essa disponibilidade do STP para atender os deslocamentos emergenciais dos mais pobres e também dos trabalhadores de

9. Os sistemas de ônibus de Brasília e São Paulo são os únicos com participação mais significativa de financiamento público, apesar de não ultrapassar 30% do custo total (CT) dos serviços. Nos sistemas metroferroviários a situação se inverte, com prevalência de recursos públicos no seu custeio, com exceção dos sistemas privatizados do Rio de Janeiro. Mas os sistemas metroferroviários representam menos de 5% da demanda total brasileira.

atividades essenciais, como os da área da saúde. Como não havia receita que cobrisse tal disponibilidade, houve crise financeira generalizada dos sistemas de TPU.¹⁰

A grande questão levantada – e aí independe da classificação econômica do serviço – refere-se a quais tipos de tributos seriam adequados para financiar a parte subvencionada do custo do transporte público nesse modelo híbrido de custeio. Apesar de não existir uma resposta única ou ótima para a questão, pode-se pensar em alguns princípios tributários que norteariam a política de financiamento e precificação dos STPs, como a compensação e oneração dos agentes envolvidos pelas externalidades negativas geradas ou sofridas e a progressividade do financiamento das subvenções (ricos devem pagar mais do que pobres).

5 CONCLUSÕES

Os serviços de transporte urbano são essenciais para garantir qualidade de vida da população. As estruturas regulatórias e de precificação determinam as condições de competitividade das modalidades, em especial as públicas. Estratégias de precificação e regulação erradas, destoando das características básicas daquele mercado, refletem fortemente sobre as condições de oferta e demanda dos serviços, impactando a mobilidade da população e promovendo desequilíbrios na matriz modal de deslocamentos. Esses desequilíbrios podem gerar aumento do TI e conseqüentemente das externalidades negativas produzidas no sistema de mobilidade como um todo.

Assim se esperam estruturas regulatórias e de custeio condizentes com as características de mercado de cada serviço de transporte ofertado, em especial os serviços de TPU no Brasil. Esses serviços se caracterizam por operarem em mercados monopolísticos ou de recursos comuns que demandam, entre outras, medidas de controle eficiente da oferta e do uso do espaço urbano (cotas espaciais), além de fontes de custeio extra tarifárias para aproximar o preço cobrado pelos serviços do ponto de maximização do bem-estar social, bem como incorporar beneficiários indiretos à base de custeio. O objetivo é a oferta de um sistema de transporte urbano equilibrado e que promova a eficiência dos fatores de produção, a inclusão dos mais pobres, maior equidade no custeio e redução das externalidades negativas produzidas pelos sistemas de mobilidade.

REFERÊNCIAS

CARVALHO, C. H. R. de. **Tarifação e financiamento do transporte público urbano**. Brasília: Ipea, jul. 2013. (Nota Técnica, n. 2). Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/130714_notatecnicadirur02.pdf>.

GOMEZ-IBANEZ, J. A. **Regulating infrastructure: monopoly, contracts and discretion**. Cambridge: Harvard University Press, 2003.

MANKIW, G. **Introdução à economia**. São Paulo: Cengage Learning, 2015.

MENDONÇA, A. L. M. **A experiência da municipalização do transporte coletivo em São Paulo (1989 a 1992)**. 1997. Monografia (Especialização) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 1997.

SANDLER, T. Pure public goods versus commons: benefit-cost duality. **Land Economics**, v. 79, n. 3, p. 355-368, 2003.

10. Disponível em: <<https://mobilidade.estadao.com.br/meios-de-transporte/transporte-coletivo-enfrentou-uma-de-suas-maiores-crisis-em-2020/>>.

SANTINI, D. **Passe livre**: as possibilidades da tarifa zero contra a distopia da uberização. São Paulo: Autonomia Literária, 2019.

SANTOS, E.; ORRICO FILHO, R. Estratégias regulatórias para o setor de ônibus urbanos: licitações como garantia de competitividade. *In*: _____. **Transporte em transformação**. São Paulo: Makron Books, 1998. p. 160-181.

STIGLITZ, J. E.; ROSENGARD, J. **Economics of the public sector**. New York: W. W. Norton, 2015.

VAZ, J. C. **A empresa pública como instrumento da política de transporte coletivo**: estudo do caso do município de Santo André (1989 - 1992). 1995. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 1995.