

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS**

**GRACY KELLY DOS SANTOS**

**PROTEÇÃO SOCIAL E MOBILIDADE URBANA EM BELO HORIZONTE: UM  
ESTUDO SOBRE O ACESSO AO TRANSPORTE PÚBLICO GRATUITO PARA  
PESSOAS PORTADORAS DE DEFICIÊNCIA**

**BELO HORIZONTE  
2014**

**GRACY KELLY DOS SANTOS**

**PROTEÇÃO SOCIAL E MOBILIDADE URBANA EM BELO HORIZONTE: UM  
ESTUDO SOBRE O ACESSO AO TRANSPORTE PÚBLICO GRATUITO PARA  
PESSOAS PORTADORAS DE DEFICIÊNCIA.**

Monografia apresentada ao curso de  
Especialização em Políticas Públicas,  
como requisito parcial para a obtenção do  
título de Especialista em Políticas  
Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Vera Alice  
Cardoso Silva

**BELO HORIZONTE**

**2014**



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

**Gracy Kelly dos Santos**

**PROTEÇÃO SOCIAL E MOBILIDADE URBANA EM BELO HORIZONTE: UM ESTUDO SOBRE O ACESSO AO TRANSPORTE PÚBLICO GRATUITO PARA PESSOAS PORTADORAS DE DEFICIÊNCIA.**

Monografia apresentada no curso Políticas Públicas da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais para obtenção do título de Especialista em Políticas Públicas.

Data de defesa da monografia: 30 de janeiro de 2014.

Resultado: \_\_\_\_\_

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Vera Alice Cardoso Silva \_\_\_\_\_  
DCP/UFMG - Orientadora

Prof. Dr. José Ângelo Machado \_\_\_\_\_  
DCP/UFMG – Examinador

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a todos que contribuíram para a concretização deste trabalho, aos professores e colegas do Curso de Especialização de Políticas Públicas, aos colaboradores da BHTRANS, em especial o Supervisor do Setor de Benefícios Diogo Nogueira Maia, pela paciência e dedicação nos esclarecimentos do funcionamento da política de gratuidade no município, à Dra Vera Alice Cardoso Silva, pela honrosa orientação, aos familiares e amigos.

## RESUMO

O objeto de estudo desta monografia é a implementação da política de concessão de transporte gratuito em zonas urbanas para portadores de deficiência física, auditiva, visual e mental. A referência é o município de Belo Horizonte. O estudo aborda o conflito de atribuições entre os órgãos do poder público responsáveis pela implementação deste benefício. Destaca o problema do seu financiamento, ressaltando a atuação da empresa pública responsável pela gestão do transporte e do trânsito em Belo Horizonte, a BHTRANS. Analisa o conflito desta empresa com o Ministério Público Estadual, buscando identificar esferas de atribuição e responsabilidades dos órgãos do poder público que interagem na implementação do benefício da gratuidade em transporte coletivo público para portadores de deficiência.

Palavras – chave: Políticas de proteção social. Gestão de políticas públicas. Financiamento de políticas públicas. BHTRANS.

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO .....	6
2	A GRATUIDADE DO TRANSPORTE PÚBLICO PARA PORTADORES DE DEFICIÊNCIA: A REGULAMENTAÇÃO EM BELO HORIZONTE.....	8
3	CONFLITOS DE ATRIBUIÇÕES ENTRE OS ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS PELA POLÍTICA DE GRATUIDADE NO TRANSPORTE PÚBLICO PARA PORTADORES DE DEFICIÊNCIA EM BELO HORIZONTE .....	15
4	O DEBATE EM ANDAMENTO SOBRE A FORMA DE FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE GRATUIDADE NO TRANSPORTE COLETIVO PARA PORTADORES DE DEFICIÊNCIA EM BELO HORIZONTE .....	27
	REFERÊNCIAS.....	30

## 1 INTRODUÇÃO

O acesso ao Transporte Público Gratuito é uma política pública que visa a atender um direito social. No município de Belo Horizonte, a implementação desta política tem sido complexa devido ao processo deliberativo sobre o modo de garanti-lo, que não tem assegurado seu acesso a todos beneficiados por determinação constitucional. Ao invés disso, as normas postas em prática não facilitam o acesso ao benefício. Muitas pessoas têm de recorrer ao Ministério Público, que é o órgão responsável pela proteção dos direitos individuais, coletivos e difusos do cidadão. Este passou a exigir dos dirigentes públicos regulamentação mais clara e precisa visando a definições necessárias na implementação desse direito. Verifica-se então, que não está bem determinada a responsabilidade pelos aspectos normativos e operacionais de execução da política.

Dentro da problemática mais ampla relativa à proteção social, esta monografia tem como objeto o estudo sobre o acesso ao transporte público gratuito para pessoas portadoras de deficiência em Belo Horizonte.

Seu objetivo é analisar o contexto institucional em que se deu a intervenção do Ministério Público de Minas Gerais na política de concessão do benefício da gratuidade no transporte público coletivo, administrado pela Empresa de Transporte e Trânsito de Belo Horizonte – BHTRANS.

O estudo se baseou em diferentes tipos de dados: leis, portarias, decisões de órgãos que interferem na política do transporte urbano no município de Belo Horizonte, assim como normas operacionais, dados estatísticos sistematizados pela BHTRANS, dados sobre requerimentos de concessão dos benefícios e sobre resultados desses requerimentos.

As seguintes questões orientaram a pesquisa feita:

- a) Como se estabeleceu a política de gratuidade no transporte urbano para pessoas portadoras de deficiência?
- b) Como esta política foi justificada no momento em que foi elaborada?
- c) Como foi regulamentada a implementação do benefício em Belo Horizonte?

d) Quais foram os problemas que ocorreram na implementação do benefício?

O resultado da pesquisa está exposto em três capítulos. No primeiro capítulo, descreve-se a política de gratuidade para pessoas portadoras de deficiência no município. Destaca-se o órgão que administra este benefício e sua atuação no processo de regulamentação da implementação do benefício. Apresenta-se breve histórico dessa política em Belo Horizonte para melhor entendimento do conflito de interesses entre os atores envolvidos em sua implementação. Trata-se de mostrar a complexidade do contexto institucional e político da efetivação do benefício.

No segundo capítulo, aborda-se o conflito normativo decorrente da contestação de portarias da BHTRANS por autoridades do Ministério Público de Minas Gerais. Os pontos polêmicos são ressaltados, a saber, critérios de acesso ao benefício, o conteúdo da política, seu funcionamento e a definição da responsabilidade administrativa e política por sua execução.

No terceiro capítulo, após sistematização dos tópicos tratados nos capítulos anteriores, discute-se o cenário político e institucional dentro do qual se espera a solução definitiva para os problemas que têm impedido a realização plena da política de gratuidade no transporte público coletivo para portadores de deficiência, residentes em Belo Horizonte.

Esta monografia pretende contribuir para o encaminhamento da solução desses problemas ao oferecer elementos para seu diagnóstico. Ponto crucial deste diagnóstico é, justamente, a necessidade de se definir com rigor os órgãos responsáveis pela regulamentação do benefício e aqueles que têm atribuição predominantemente operacional. A determinação precisa de responsabilidades, diminuiria a necessidade de intervenções do Ministério Público, visando a garantir direitos individuais já reconhecidos nos âmbitos federal e municipal.

## **2 A GRATUIDADE DO TRANSPORTE PÚBLICO PARA PORTADORES DE DEFICIÊNCIA: A REGULAMENTAÇÃO EM BELO HORIZONTE**

Fornecer transporte público de maneira que atenda à necessidade da população é dever do Estado. Também é seu dever assistir portadores de deficiência integralmente, de modo a assegurar sua plena integração social. Tal dever inclui o acesso adequado ao transporte coletivo, que é componente essencial da mobilidade das pessoas nas grandes cidades.

A Constituição Federal de 1988 (CF/88)<sup>1</sup> estabelece que o Estado deve legislar sobre a proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência. Mas não se prevê na Carta Maior o direito à gratuidade no transporte público. O reconhecimento e implementação deste direito fica a cargo dos Municípios, por suplementar a legislação federal sobre tal matéria.<sup>2</sup>

Em Belo Horizonte já se reconhece o direito de acesso gratuito ao transporte coletivo para vários grupos sociais: idosos (pessoas acima de 65 anos); policiais civis e militares; estudantes (meio passe) e pessoas portadoras de deficiência (física, visual, mental e auditiva). Esta monografia aborda o processo de reconhecimento e implementação deste direito para este último grupo.

Trata-se aqui de um aspecto da gestão de política de proteção social que tem dado origem a conflitos de interesse que dificultam a efetivação do direito de acesso gratuito ao transporte coletivo para portadores de deficiência e seus acompanhantes. Este contexto de conflitos é descrito a seguir. Na análise deste contexto, busca-se destacar o lugar institucional e o papel que cabe à Empresa de Transporte e Trânsito S/A – BHTRANS.

A Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte reconheceu os seguintes direitos sociais para os portadores de deficiência:

- I - a participação na formulação de políticas para o setor;
- II - o direito à informação, à comunicação, à educação, ao transporte e à segurança, por meio, entre outros, da imprensa braile, da linguagem gestual, da sonorização de semáforo e da adequação dos meios de transporte;
- III - programas de assistência integral para os excepcionais não reabilitáveis;
- IV - sistema especial de transporte para a frequência às escolas e clínicas especializadas, quando impossibilitado de usar o sistema de transporte

<sup>1</sup> Constituição da República do Brasil de 1.988, capítulo II art. 24.

<sup>2</sup> CF/88, art. 30. Compete aos Municípios: (...) II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.

comum, bem como passe livre, extensivo, quando necessário, ao acompanhante.

§ 1º - O Poder Público estimulará o investimento de pessoas físicas e jurídicas na adaptação e na aquisição de equipamentos necessários ao exercício profissional do trabalhador portador de deficiência, conforme dispuser a lei.

§ 2º - Os veículos de transporte coletivo deverão ser equipados com elevadores hidráulicos e demais condições técnicas que permitam o acesso adequado ao portador de deficiência.

§ 3º - O Poder Público implantará organismo executivo da política pública de apoio ao portador de deficiência.<sup>3</sup>

Vale ressaltar que esta Lei abrange os direitos sociais dos portadores de deficiência de forma muito ampla. O legislador determinou que este grupo possua direito ao transporte público coletivo adaptado, de modo a permitir seu acesso, inclusive com o passe livre. Mas, não especificou como esse direito será assegurado e regulamentado, na prática. Em face deste vácuo normativo, a BHTRANS tem sido levada a criar procedimentos e a definir dentro desse grupo, cuja composição é muito variável, quem terá direito ao passe livre e como este será utilizado. Assim sendo, a BHTRANS assumiu a função de normatizar o direito, atribuição que, diante do contexto institucional atual, não lhe cabe.

Em 2004 o Governo Federal publicou o Decreto nº 5296 que reconhece direitos para as pessoas portadoras de deficiência. No ano seguinte, em Belo Horizonte, foi publicada a Lei nº 9078/05 que estabelece política da pessoa com deficiência para o município. Portanto, desde 2004 a BHTRANS já poderia contar com embasamento legal para a política de gratuidade para as pessoas portadoras de deficiência, mas optou por continuar legislando por meio de portarias, extrapolando suas atribuições legais.

A Prefeitura de Belo Horizonte instituiu um sistema de órgãos para implementar os direitos sociais dos portadores de deficiência. Fazem parte dele a Secretaria Municipal Adjunta de Direitos de Cidadania, o Conselho Municipal de Pessoas Portadoras de Deficiência de Belo Horizonte (CMPPD) e a BHTRANS. Cada integrante cumpre papel específico sendo, porém, vinculados para efetivar uma política de proteção social. Cabe à Secretaria Municipal Adjunta de Direitos de Cidadania a promoção, garantia e defesa dos direitos humanos e de cidadania. Esta secretaria elabora programas e projetos nestas áreas, atuando em três grandes eixos, a saber, Educação, Política de Direitos Humanos e Cidadania. Ela promove,

---

<sup>3</sup> Art. 181 da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte, publicada em 21/03/90.

também, ações afirmativas e atendimento psicossocial e orientação jurídica. (Portal BHTRANS). O CMPPD foi criado pela Lei Municipal 6953, de 10/10/1985. É um Conselho que possui caráter permanente e deliberativo e está vinculado à Secretaria Municipal Adjunta de Direitos de Cidadania. Sua atribuição é controlar e fiscalizar a política de atendimento aos deficientes no âmbito do Município. Para isto, cabe-lhe orientar a população sobre os direitos de portadores de deficiência. Esta informação é divulgada por diferentes meios: palestras educativas em escolas, faculdades, associações, sindicatos, organização de fóruns para debate sobre esta política específica e outras, promovidas pelo poder público municipal. A BHTRANS é a empresa gestora do transporte público na capital. Nesta qualidade vincula-se à política de concessão de acesso gratuito ao transporte urbano para portadores de deficiência. Portanto, na Secretaria Municipal Adjunta de Direitos de Cidadania e no CMPPD estão concentradas as tarefas de produzir a política social. A BHTRANS tem papel meramente operacional. Logo, quando determina critérios para conceder o benefício, não previstos na Lei Orgânica do município, a empresa extrapola suas atribuições.

Assim sendo, na análise dos conflitos que cercam esta política destaca-se a gestão da BHTRANS. Esta foi criada em 1991, pela lei 5953/91. Conforme o art. 4º desta lei cabe à empresa “todo o planejamento, a organização, a direção, a coordenação, a execução, a delegação e o controle da prestação dos serviços públicos relativos a transporte coletivo e individual de passageiros, tráfego, trânsito e sistema viário do Município de Belo Horizonte”.

Além de órgão de planejamento, a BHTRANS é também órgão administrativo, pois define os procedimentos e diretrizes de ação por meio de portarias, que devem ser publicadas no Diário Oficial do Município (DOM) para dar publicidade aos seus atos. Além dessas atribuições, a empresa também cumpre determinações advindas das Secretarias Municipais e do Gabinete da Prefeitura. Dentro deste quadro institucional, para fazer cumprir o que prescreve a Lei Orgânica do Município <sup>4</sup> para o portador de deficiência, a saber, o direito de acesso ao meio de transporte e a adequação deste ao deficiente, a BHTRANS ganhou autonomia de gestão. Por esta via, é o elo entre a lei e o usuário. Seus gestores têm considerado que esta posição

---

4 Art. 181 da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte, publicada em 21/03/90.

faculta à empresa a autoridade para definir os critérios identificadores dos beneficiários do acesso gratuito ao transporte urbano.

Antes de prosseguir na análise da atuação da BHTRANS e já para antecipar a complexidade do contexto em que se dá esta atuação, vale apresentar um breve histórico da política de gratuidade no transporte público coletivo em Belo Horizonte.

A primeira tentativa de conceder gratuidade às pessoas portadoras de deficiência ocorreu em 1964, quando se concedeu “gratuidade aos cegos em qualquer coletivo da linha de ônibus elétrico da Prefeitura” (OLIVEIRA, 2002, pg. 37). O benefício foi suspenso cinco anos após sua implementação por falta de regulamentação específica e pela extinção do ônibus elétrico. A segunda tentativa de concessão do benefício ocorreu em 1983, com a aprovação da Lei nº 3.672/83, pela Câmara de Vereadores, que criou o passe escolar para crianças pobres, portadoras de deficiência. A lei só foi colocada em prática em 1985, quando a gratuidade foi expandida no transporte coletivo da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), beneficiando pessoas com deficiência, física, auditiva, visual e mental (Oliveira, 2002). Em 1990, o benefício da gratuidade para portadores foi garantido de modo permanente, por meio da Lei Orgânica do Município. Em 1991, criada a BHTRANS, a empresa recebeu também, dentre outras funções, a de administrar a concessão da gratuidade. Esta responsabilidade persiste até hoje.

Como primeira medida para facilitar a identificação das pessoas com deficiência que têm direito à utilização gratuita do transporte coletivo, a BHTRANS criou o Cartão Metropolitano de Transporte – CMT, instituído pela Portaria BHTRANS DTP nº 36, de 06 de abril de 1995. Esta nomenclatura foi alterada para Cartão BHBUS Benefício Inclusão, através da Portaria BHTRANS DPR 080/2011. É a utilizada atualmente. Em 1996, a Portaria BHTRANS DTP nº 29, de 26 de fevereiro de 1996, tornou obrigatório o procedimento de perícia médica para a concessão e renovação do benefício para todos os portadores de deficiência, candidatos ao benefício. Outra forma de limitar o acesso gratuito foi restringir o benefício para os portadores de deficiência mental e física, exigindo para este grupo o vínculo de matrícula em escolas de ensino especial ou em tratamento em clínicas de atendimento psico-pedagógico. Conjuntamente com estas exigências, o candidato ao passe livre deve enquadrar-se no critério de renda máxima, a princípio definido como um salário mínimo familiar per capita. Em 2011, este critério passou a vigorar,

referindo-se a um salário mínimo individual. Como toda regra tem exceção, quem mora sozinho não precisaria comprovar renda. Em 2013, o critério de comprovação foi extinto através da Lei Municipal 10.644/2013. A partir desse momento, a BHTRANS começou a extrapolar sua função de gestão, pois passou a legislar através de portarias. Assim atuou ao definir critérios de identificação de deficiência, renda e vínculo escolar. Foi assim utilizado o sistema de Câmara de Compensação Tarifária (CCT), criado pela extinta Metrobel em 1982. A regra adotada determinava “centralizar toda a arrecadação gerada pelo pagamento de tarifas e, uma vez apurados os custos operacionais de todo o sistema, distribuir essa arrecadação na proporção do custo de cada linha, garantindo assim que as linhas com superávit financeiro cobrissem o déficit financeiro de outras.”<sup>5</sup> Este recurso permitiu definir a fonte de recursos para custear o benefício de gratuidade para grupos específicos. Porém, esta forma de compensação vai de encontro ao que dita a Lei Orgânica do Município em seu art. 198, § 2º, que está assim redigido “a fixação de qualquer tipo de gratuidade no transporte coletivo urbano só poderá ser feita mediante lei que indique a fonte de recursos para custeá-la”.<sup>6</sup> Verifica-se, assim, a extrapolação de autoridade por parte da BHTRANS, que assim agiu por necessitar assegurar a rotinização do benefício. A CCT é utilizada para negociar com as empresas de ônibus um modo de subsidiar este benefício social. A edição de portarias tornou-se o meio comum para modificar critérios e criar barreiras de acesso aos potenciais beneficiários. Assim se chegou à Portaria BHTRANS DPR nº 080, de 18 de agosto de 2011, embargada pelo Ministério Público de Minas Gerais. Este conflito normativo será o tema do próximo capítulo.

Mas, antes de progredir na análise proposta, faz-se necessário esclarecer de quem é a competência para criar, modificar e extinguir leis, o que ajuda a entender intervenção do Ministério Público em relação à Portaria 080/2011.

A iniciativa de lei cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma e nos casos definidos na Lei Orgânica. O prefeito pode solicitar à Câmara de Vereadores a aprovação de lei, desde que fundamente os projetos que envie ao Legislativo Municipal.<sup>7</sup> A Secretaria Adjunta de direitos Humanos e o Conselho Municipal de Pessoas Portadoras de Deficiência de Belo

---

<sup>5</sup> Portal da BHTRANS: [www.bhtrans.pbh.gov.br](http://www.bhtrans.pbh.gov.br)

<sup>6</sup> Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte, publicada em 21/03/90.

Horizonte, podem contribuir por meio da elaboração de projeto de lei que será apreciado pelo prefeito que poderá enviar à Câmara de Vereadores para aprovação. As empresas públicas da administração direta e indireta não possuem competência legislativa, apenas administrativa. Sob esta perspectiva, a função de regulamentar a forma de operacionalização de um direito do cidadão, assegurado por lei, não caberia à BHTRANS.

Outro ponto que merece atenção está no conflito de interesses dos diferentes atores que interagem na política da mobilidade urbana, a saber, empresas de ônibus, a empresa gestora (BHTRANS), a Câmara de Vereadores e os usuários. Cada ator envolvido busca influir na política de gratuidade de modo a se auto-beneficiar. Fato é que cada um deles possui responsabilidades e interesses distintos na implementação da política de gratuidade no transporte público. Este quadro complexo pode ser assim detalhado:

- a) Câmara de Vereadores: deve atender as necessidades e demandas da população através da edição de leis que garantam direitos, além de fiscalizar a atuação do prefeito e a correção dos gastos públicos. Em relação à gratuidade para deficientes, existem vários projetos de lei visando a regulamentar o art. 181 da Lei Orgânica do Município. Em 2005 foi editada a Lei Municipal nº 9078/05 que estabelece a Política da Pessoa com Deficiência para o Município de Belo Horizonte. Esta lei foi baseada no Decreto Federal 5296/2004 e especifica alguns critérios para o acesso de deficientes físicos, mentais, auditivos e visuais ao benefício. Outros projetos se transformaram em leis depois da intervenção do Ministério Público. É o caso da Lei 10.644/13, que revogou o critério de renda para concessão de passe livre aos deficientes, assim anulando o prescrito na Portaria BHTRANS 080/2011;
- b) BHTRANS: a empresa gestora da mobilidade urbana define os critérios para conceder a gratuidade no transporte público coletivo em Belo Horizonte, assim como na região metropolitana. Estes critérios são divulgados em portarias específicas. São estabelecidos em função do grau de severidade da deficiência de cada indivíduo, devidamente comprovado por perícias médicas. Essas exigências estão detalhadas na

---

<sup>7</sup> Art. 108 da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte, publicada em 21/03/90.

Portaria BHTRANS DPR 080/2011. As condições estabelecidas nesta portaria extrapolam o que está previsto na Lei Orgânica do Município e no Decreto Federal que existe desde 2004, levando muitos usuários a acionar o Ministério Público para garantir seu direito;

- c) Empresas de ônibus: as concessões para explorar a atividade de transporte no município são obtidas por meio de licitações. As empresas prestam serviços que são executados mediante remuneração por quilômetro rodado, por frota empenhada, por desempenho e produtividade. Em cada contrato está previsto que a Câmara de Compensação Tarifária é o meio para compensar a gratuidade concedida aos usuários do passe livre. Os empresários do setor declaram que a CCT não é suficiente para manter o equilíbrio dos custos da compensação, e que, por falta de uma regulamentação adequada, os valores, na prática, são repassados aos usuários pagantes. Os proprietários das empresas de ônibus pressionam a BHTRANS e a Câmara de Vereadores para que seja definida outra forma de subsidiar as passagens reservadas para o passe livre. Não havendo solução adequada, os aumentos periódicos continuarão sendo inevitáveis;
- d) Usuários: são as pessoas atingidas diretamente pela política. Todas as pessoas portadoras das deficiências enumeradas na Lei Orgânica do Município querem ser contempladas com esse benefício. Para requerer tal direito procuram a empresa gestora, BHTRANS, para dar início ao processo. A tarefa de concessão tem-se tornado polêmica na prática por causa das várias limitações que a empresa criou por meio de portarias. O resultado é que a gratuidade não tem sido concedida a todos que a ela têm direito. Muitos usuários, então, acionam o Ministério Público para fazer valer o que está expresso em lei.

Agora sim, após delinear a complexidade do contexto institucional e político, poderemos passar para o próximo capítulo, que abordará o conflito normativo resultante da confrontação entre as portarias da BHTRANS e os embargos do Ministério Público de Minas Gerais, interpostos contra elas.

### **3 CONFLITOS DE ATRIBUIÇÕES ENTRE OS ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS PELA POLÍTICA DE GRATUIDADE NO TRANSPORTE PÚBLICO PARA PORTADORES DE DEFICIÊNCIA EM BELO HORIZONTE**

Conhecidas as formas de acesso ao transporte público gratuito para pessoas portadoras de deficiência, vamos abordar as razões da polêmica em torno de portarias da BHTRANS, que dão origem a embargos do Ministério Público de Minas Gerais.

Os critérios de concessão do benefício da gratuidade no transporte público coletivo estão discriminados na portaria BHTRANS DPR 080/2011. A versão mais recente dos procedimentos exigidos aos candidatos ao passe livre pela BHTRANS esclarece os procedimentos que podem ser usados pelos candidatos que não conseguem a concessão do benefício, apesar de possuírem algum tipo de deficiência. Tal situação resulta da regulamentação produzida pela BHTRANS, que exige comprovações de deficiências além do que está prescrito na Lei Orgânica do Município, no Decreto Federal 5296/2004 e na Lei Municipal nº 9078/05, que normatizam e discriminam os tipos de deficiências. Devido ao excesso de exigências por parte da BHTRANS, muitas pessoas portadoras de algum tipo de deficiência não conseguem usufruir do benefício assegurado em lei.

As solicitações dos usuários que não recebem o benefício, mesmo tendo solicitado reavaliações de seus pedidos e esgotado todos os tipos de comprovação de deficiência junto à BHTRANS, são apresentadas à Justiça Comum, à Defensoria Pública de Minas Gerais e ao Ministério Público. Devido ao número e à frequência das solicitações requerendo o benefício da gratuidade nos transporte público por estas vias, o Ministério Público deliberou rever a portaria da BHTRANS. Ao constatar irregularidades neste instrumento normativo, entrou no Tribunal de Justiça com um pedido de liminar, visando a revogar artigos incompatíveis com o disposto no artigo 181 da Lei Orgânica do Município e no Decreto Federal 5296/2004. Este reconhece, no artigo 5º, os seguintes direitos:

§ 1º Considera-se, para os efeitos deste Decreto:

I - pessoa portadora de deficiência, além daquelas previstas na Lei nº 10.690, de 16 de junho de 2003, a que possui limitação ou incapacidade para o desempenho de atividade e se enquadra nas seguintes categorias:

a) deficiência física: alteração completa ou parcial de um ou mais segmentos do corpo humano, acarretando o comprometimento da função

física, apresentando-se sob a forma de paraplegia, paraparesia, monoplegia, monoparesia, tetraplegia, tetraparesia, triplegia, triparesia, hemiplegia, hemiparesia, ostomia, amputação ou ausência de membro, paralisia cerebral, nanismo, membros com deformidade congênita ou adquirida, exceto as deformidades estéticas e as que não produzam dificuldades para o desempenho de funções;

b) deficiência auditiva: perda bilateral, parcial ou total, de quarenta e um decibéis (dB) ou mais, aferida por audiograma nas frequências de 500Hz, 1.000Hz, 2.000Hz e 3.000Hz;

c) deficiência visual: cegueira, na qual a acuidade visual é igual ou menor que 0,05 no melhor olho, com a melhor correção óptica; a baixa visão, que significa acuidade visual entre 0,3 e 0,05 no melhor olho, com a melhor correção óptica; os casos nos quais a somatória da medida do campo visual em ambos os olhos for igual ou menor que 60o; ou a ocorrência simultânea de quaisquer das condições anteriores;

d) deficiência mental: funcionamento intelectual significativamente inferior à média, com manifestação antes dos dezoito anos e limitações associadas a duas ou mais áreas de habilidades adaptativas, tais como:

1. comunicação;
2. cuidado pessoal;
3. habilidades sociais;
4. utilização dos recursos da comunidade;
5. saúde e segurança;
6. habilidades acadêmicas;
7. lazer; e
8. trabalho;

e) deficiência múltipla - associação de duas ou mais deficiências;

II - pessoa com mobilidade reduzida, aquela que, não se enquadrando no conceito de pessoa portadora de deficiência, tenha, por qualquer motivo, dificuldade de movimentar-se, permanente ou temporariamente, gerando redução efetiva da mobilidade, flexibilidade, coordenação motora e percepção.

A Portaria BHTRANS DPR 080/2011 é a última versão de normas relativas à concessão do benefício da gratuidade às pessoas com deficiência nos serviços públicos de transporte coletivo de passageiros gerenciados por ela. Esta portaria determina todos os critérios que o candidato ao passe livre deve obedecer para obter o benefício. Alguns de seus artigos, como já assinalado, estão em desacordo com a Lei Orgânica do Município e com o Decreto Federal 5296/2004. Segundo o Ministério Público de Minas Gerais, há incompatibilidade na definição das deficiências auditiva, mental e visual. Além disso, impõe critérios de renda para limitar o benefício, o que é ilegal. Este é o contexto que explica a intervenção do Ministério Público para garantir a plena efetividade do direito para o público específico, tal como descrito na lei.

Em resposta ao embargo, em fevereiro de 2012 a BHTRANS publicou a Portaria DPR nº 040/2012, suspendendo o artigo 14, caput, seus incisos e parágrafos; o artigo 15, caput e parágrafo segundo; o artigo 16, caput e parágrafo

segundo; artigo 17, caput; e o artigo 28 e seus parágrafos. A suspensão foi determinada por Liminar Judicial (processo 0367677-45.2012.8.13.0024) exarada pelo MM. Juiz da 3ª Vara da Fazenda Municipal da Comarca de Belo Horizonte. O autor da causa foi o Ministério Público de Minas Gerais. Os artigos suspensos na Portaria BHTRANS DPR 080/2011 estão assim redigidos:

Art. 14 - Observados os critérios sócio-econômicos de concessão e as demais disposições estabelecidas neste Regulamento, farão jus ao Cartão BHBUS Benefício Inclusão todos os solicitantes com deficiência mental que apresentarem:

I - retardo mental grave, com limitações quanto a duas ou mais áreas de habilidades adaptativas e caracterizado por um padrão de apoio extensivo;

II - retardo mental profundo, com limitações quanto a duas ou mais áreas de habilidades adaptativas e caracterizado por um padrão de apoio generalizado;

III - retardo mental moderado, com limitações quanto a duas ou mais áreas de habilidades adaptativas e caracterizado por um padrão de apoio limitado;

IV - quadro de demência qualificada como grave ou completa segundo os indicadores de extensão de deficiência definidos e tipificados pela CIF, com limitações acentuadas quanto a duas ou mais áreas de habilidades adaptativas, necessitando apoio extensivo ou generalizado.

§1º - O benefício será extensivo aos solicitantes que, comprovadamente, apresentarem retardo mental leve, com limitações quanto a duas ou mais áreas de habilidades adaptativas e caracterizado por um padrão de apoio intermitente, desde que satisfaçam simultaneamente as três condições seguintes:

I - estejam compreendidos na faixa etária entre 6 (seis) anos e 1 (um) dia e 21 (vinte e um) anos;

II - estejam matriculados ou frequentes em uma unidade educacional do sistema de educação de Belo Horizonte ou da RMBH, consoante o disposto nos artigos 4º, 5º, 7º e 10, supra;

III - enquadrem-se nos critérios sócio-econômicos de concessão estabelecidos neste Regulamento.

§2º - Os solicitantes com síndrome de Down farão jus ao Cartão BHBUS Benefício Inclusão desde que se enquadrem no disposto nos incisos I, II e III ou atendam às condições estabelecidas no §1º deste artigo.

§3º - Não farão jus ao Cartão BHBUS Benefício Inclusão os solicitantes diagnosticados com condutas típicas ou qualquer outra modalidade de transtorno mental.

Art. 15 - Observados os critérios sócio-econômicos de concessão e as demais disposições estabelecidas neste Regulamento, farão jus ao Cartão BHBUS Benefício Inclusão todos os solicitantes com deficiência auditiva que apresentarem perda auditiva bilateral, parcial ou total, igual ou superior a 71 dBNA (decibéis, nível de audição).

§2º - O benefício será extensivo aos solicitantes que, comprovadamente, apresentarem perda auditiva bilateral, parcial ou total, entre 41 e 70 DBNA (decibéis, nível de audição), desde que satisfaçam simultaneamente as três condições seguintes:

I - estejam compreendidos na faixa etária entre 6 (seis) anos e 1 (um) dia e 21 (vinte e um) anos;

II - estejam matriculados ou frequentes em uma unidade educacional do sistema de educação de Belo Horizonte ou da RMBH, consoante o disposto nos artigos 4º, 5º, 7º e 10, supra;

III - enquadrem-se nos critérios sócio-econômicos de concessão estabelecidos neste Regulamento.

Art.16 - Observados os critérios sócio-econômicos de concessão e as demais disposições estabelecidas neste Regulamento, farão jus ao Cartão BHBUS Benefício Inclusão todos os solicitantes com deficiência visual que apresentarem acuidade visual igual ou menor que 0,1 no melhor olho, após a melhor correção, ou campo visual inferior a 20º (tabela de Snellen), independentemente da acuidade visual, ou, ainda, a ocorrência simultânea de ambas as situações.

§2º - O benefício será extensivo aos solicitantes que, comprovadamente, apresentarem acuidade visual entre 0,3 e 0,1 no melhor olho, após a melhor correção, ou campo visual inferior a 60º (tabela de Snellen), independentemente da acuidade visual, ou, ainda, a ocorrência simultânea de ambas as situações, desde que satisfaçam simultaneamente as três condições seguintes:

I - estejam compreendidos na faixa etária entre 6 (seis) anos e 1 (um) dia e 21 (vinte e um) anos;

II - estejam matriculados ou frequentes em uma unidade educacional do sistema de educação de Belo Horizonte ou da RMBH, consoante o disposto nos artigos 4º, 5º, 7º e 10, supra;

III - enquadrem-se nos critérios sócio-econômicos de concessão estabelecidos neste Regulamento

Art. 17 - Observados os critérios sócio-econômicos de concessão e as demais disposições estabelecidas neste Regulamento, a obtenção do Cartão BHBUS Benefício Inclusão estará condicionada à comprovação da condição de deficiência, bem como do enquadramento do solicitante nos critérios diagnósticos de concessão.

Art. 28 - Observados os critérios diagnósticos de concessão e as demais disposições estabelecidas neste Regulamento, farão jus ao Cartão BHBUS Benefício Inclusão os solicitantes que comprovem ou declarem uma renda familiar per capita de até 1 (um) salário mínimo.

§1º - O solicitante ou o (s) responsável (is) pelo grupo familiar a que pertence o solicitante deverá (ão) comprovar sua renda familiar em formulário próprio de avaliação sócio-econômica, padronizado e elaborado pela BHTRANS em conjunto com a SMAAS.

§2º - O preenchimento dos formulários de avaliação sócio-econômica será de responsabilidade do Plantão Social da SARMU correspondente ao domicílio do solicitante ou da unidade educacional do sistema de educação de Belo Horizonte onde o solicitante estiver matriculado ou frequente, consoante o disposto neste Regulamento.

§3º - Os formulários de avaliação sócio-econômica a que se refere o disposto no §2º deste artigo deverão ser remetidos diretamente à BHTRANS, juntamente com os seguintes documentos obrigatórios:

I - cópia de documento de identificação pessoal;

II - comprovante de residência atualizado.

§4º - Nas hipóteses em que o solicitante ou sua família não comprove renda, deverá apresentar uma declaração em formulário próprio padronizado e elaborado pela BHTRANS em conjunto com a SMAAS, que deverá ser assinada pelo solicitante, por seu representante legal ou pelo (s) responsável (is) pelo grupo familiar a que pertence o solicitante.

§5º - Nas hipóteses em que o solicitante possua dois responsáveis que não comprovem renda, ambos deverão apresentar a declaração a que se refere o disposto no §4º deste artigo.

Observa-se que todos os artigos vetados pela liminar definem critérios que deveriam estar registrados em lei municipal. Caberia à BHTRANS somente obedecer e executar, sendo permitido a ela apenas as definições de procedimentos administrativos, através de portarias. Por meio destas, as pessoas portadoras de

deficiência tomariam conhecimento dos critérios exigidos para solicitar e possivelmente obter o acesso ao benefício da gratuidade no transporte público coletivo. As portarias são utilizadas pelos órgãos públicos para dar publicidade às regras e procedimentos para qualquer cidadão que queira obter acesso a informações sobre direitos e deveres, ou seja, as portarias são instrumentos meramente operacionais. O enunciado da própria portaria da BHTRANS DPR 080/2011 menciona exatamente isso “(...) estabeleceu as condições para a operacionalização das gratuidades no serviço público de transporte coletivo e convencional de passageiros por ônibus do Município de Belo Horizonte (...)”, Portanto, a portaria tem por objetivo definir critérios para operacionalizar a implementação do benefício da gratuidade no município e não criar regras que limitem o acesso do portador de deficiência a ele. Quando assim age, a BHTRANS extrapola suas atribuições, não por falta de conhecimento de sua esfera de atribuições e sim para manter e administrar este benefício social na rotina diária.

Continuando a análise dos critérios polêmicos que geraram conflito normativo, é importante esclarecer a natureza de cada tipo de deficiência e o modo como foi tratado na regulamentação do benefício. Note-se, em primeiro lugar, que a liminar da justiça não suspendeu os critérios para identificar os deficientes físicos, permanecendo até os dias de hoje o que vigora na portaria da BHTRANS. Para os deficientes mentais, a BHTRANS incluiu níveis de retardo (leve, moderado, profundo e grave) concedendo o benefício, na prática, somente para os que possuem retardo mental moderado, profundo e grave, devidamente comprovados por perícias médicas disponibilizadas através de convênio com a Secretaria de Saúde do município e realizadas pelos serviços de Pronto Atendimento Médico – PAM. Para os deficientes visuais, a acuidade visual exigida é superior ao que consta no Decreto Federal. Para os deficientes auditivos, o Decreto menciona o direito para as pessoas que possuem perda auditiva a partir de 41 decibéis. Porém, a portaria da BHTRANS estabelece quem têm o direito à gratuidade somente as pessoas que comprovarem a perda auditiva entre 41 e 70 decibéis. Além de delimitar mais restritamente a perda auditiva, o candidato tem que comprovar perda auditiva bilateral, parcial ou total simultaneamente para acessar o benefício. Para todas as deficiências exigia-se a comprovação de renda individual ou familiar dentro de parâmetro definido pela BHTRANS. Este critério foi revogado pela liminar obtida pelo Ministério Público, em

vigor até os dias atuais. A lei Municipal 10.644/13 extinguiu o critério de renda para a análise da concessão do benefício da gratuidade no transporte público.

Segundo o Ministério Público, tanto o Decreto Federal, quanto a Lei Municipal, que apresentam as mesmas definições de deficiência, não mencionam critério de renda para a concessão do benefício a quem é portador de algum tipo de deficiência. Assim sendo, a BHTRANS não poderia ter imposto tal exigência ao estabelecer regras para sua operacionalização.

Na perspectiva da BHTRANS, a suspensão dos artigos acima mencionados implicaria, em um primeiro momento, o aumento significativo na concessão do benefício. Supunha-se que o impacto seria grande no financiamento dele que, até os dias atuais segue sem uma definição da fonte permanente de recursos, definida em lei. O aumento no número de beneficiários resultaria de novas solicitações da inclusão dos preteridos, beneficiados por decisões judiciais.

Apesar desta expectativa, o número de novas concessões após a liminar, em 2012, foi surpreendentemente menor do que o esperado. Houve aumento gradativo mensal que não causou grandes transtornos à operacionalização do Benefício da Gratuidade para a BHTRANS. No entanto, persiste a preocupação com a forma de financiar os benefícios da gratuidade que são concedidos aos portadores de deficiência que requerem este direito. A Lei Orgânica do Município é clara quando menciona em seu art. 198, § 2º: “A fixação de qualquer tipo de gratuidade no transporte coletivo urbano só poderá ser feita mediante lei que indique a fonte de recursos para custeá-la”.

O número de solicitações ao benefício gerenciado pela BHTRANS em 2012 é mostrado na tabela abaixo. Os dados estão disponíveis no relatório da Gerência de Atendimento ao Usuário (GEATU), setor da BHTRANS responsável pela administração do benefício. Apesar de conter dados sobre o portador de doença renal crônica, analisaremos somente as solicitações de portadores de deficiência física, mental, auditiva e visual.

Tabela 1 - Cadastramento de Candidatos ao Benefício de Gratuidade no Transporte Coletivo –2012

<b>RECEBIMENTO DE SOLICITAÇÕES DE CADASTROS - 1º SEMESTRE / 2012</b>							
	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	TOTAL
FÍSICO	223	161	245	265	296	248	1438
MENTAL	194	140	230	269	283	231	1347
AUDITIVO	35	28	61	19	74	75	292
VISUAL	56	52	41	70	68	72	359
REN. CRÔNICO	16	13	14	32	17	28	120
TOTAL	524	394	591	655	738	654	3556

  

<b>RECEBIMENTO DE SOLICITAÇÕES DE REVISÕES E RECURSOS</b>							
REVISÃO	1867	1431	1314	1353	1417	1522	8904
RECURSO	91	25	32	73	16	30	267
TOTAL	2482	1850	1937	2081	2171	2206	9171

  

<b>RECEBIMENTO DE SOLICITAÇÕES DE CADASTROS - 2º SEMESTRE / 2012</b>							
	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ	TOTAL/ANO
FÍSICO	209	210	259	292	239	103	1312
MENTAL	219	195	235	228	235	86	1198
AUDITIVO	58	46	62	60	68	23	317
VISUAL	43	50	66	69	53	19	300
REN. CRÔNICO	21	22	22	15	11	08	99
TOTAL	550	523	644	664	606	239	3226

  

<b>RECEBIMENTO DE SOLICITAÇÕES DE REVISÕES E RECURSOS</b>							
REVISÃO	1524	1128	2217	1943	1558	1149	9519
RECURSO	31	37	41	38	66	37	250
TOTAL	2105	1688	2902	2645	2230	1425	9769

Fonte: Relatório Gerencial GEATU – BHTRANS 2012.

Os dados mostram o aumento gradativo, com pequenas oscilações, do crescimento da demanda desde fevereiro de 2012 (data da liminar concedida pela justiça). Apesar de os pedidos de revisão e de recursos terem crescido, o número é pouco expressivo diante do número total de pessoas portadoras de algum tipo de deficiência no município. Segundo o Censo de 2010 do IBGE, o número de pessoas que declararam possuir algum tipo de deficiência em Belo Horizonte foi de 550.997; o número de beneficiários cadastrados no sistema da BHTRANS em dezembro de 2012 foi de 25.426. O descompasso pode ser explicado pela severidade dos critérios vigentes para o acesso ao benefício gratuito no transporte público coletivo.

Por outro lado é visível, no total, o alto número de solicitações de revisão e de recursos (18.940), em comparação com as novas solicitações (6.563). O dado permite verificar que é grande o número de pessoas que foram prejudicadas pelas limitações impostas pela BHTRANS e que, a partir da decisão judicial, poderão ter acesso ao benefício, após nova análise do pedido.

**Tabela 2 -** Pessoas reprovadas nas perícias e que passaram a ter direito ao benefício após liminar judicial

<b>RESULTADO DAS PERÍCIAS APROVADAS X REPROVADAS - 2012</b>													
	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ	TOTAL
Aprovados	267	176	436	254	293	217	273	316	287	379	274	233	3.405
Reprovados	176	109	253	176	126	165	187	296	276	302	270	265	2.601
Reprovados que teriam direito concedidos após liminar judicial	67	64	45	27	41	22	44	60	56	59	65	62	612
Reencaminhados	2	3	7	1	3	2	39	37	6	18	6	2	126

Fonte: Relatório Gerencial GEATU – BHTRANS 2012.

Vale mencionar, aqui, que a BHTRANS possui um contrato de prestação de serviços com a Secretaria de Saúde do município que prevê um número fixo de fornecimento de perícias por mês: para os deficientes físicos, 300; para os que apresentam deficiência mental, 450; auditiva, 125 e visual, 140. Atualmente, existe uma fila de espera de aproximadamente 800 pessoas portadoras de deficiência física aguardando para realizar as perícias. As perícias para as demais deficiências estão sem fila de espera. Assim se explica a diferença no quantitativo entre as solicitações e as realizações de perícias aprovadas e reprovadas constantes, da segunda tabela.

Tomando como referência os dados expostos nas tabelas acima, vamos analisar o contexto social desse benefício e as dificuldades que a BHTRANS enfrenta em sua operacionalização.

Ao comparar o número de pessoas que solicitam o benefício e são imediatamente atendidas com o número de pessoas que solicitam e não são atendidas e têm que recorrer e o recebem somente depois de deferidos os recursos, o que sugere que os critérios exigidos pela BHTRANS, de fato são severos e extrapolam a legislação federal. Observa-se que vem crescendo o número de concessões do benefício para as pessoas que entram com pedido de registro por via judicial e que, se não fosse a imposição do Ministério Público, não teriam acesso a ele. Tal contexto revela que a BHTRANS se tem contraposto à legislação federal, que, em princípio, é o fundamento normativo maior para a concessão desse benefício social. Verifica-se que os critérios da empresa não são congruentes com a legislação federal, que é muito mais flexível.

A par do problema de definição de critérios para a concessão do benefício, e intrinsecamente ligado a ele, impõe-se a questão do seu financiamento. Para enfrentar este problema, a BHTRANS concebe critérios para limitar o número de beneficiados e assegurar que o sistema de transporte público existente consiga absorver os usuários que gozam de gratuidade sem comprometer o funcionamento de todo o sistema e sem impor reajustes tarifários abusivos. O equilíbrio no financiamento do sistema manteria os empresários do setor interessados em participar, pois não teriam prejuízo decorrente do benefício social. Este tipo de dificuldade enfrentada pela BHTRANS foi resolvido durante certo tempo pela operação da Câmara de Compensação tarifária – CCT. Este mecanismo funcionou até 2008.

Não há dúvida de que a BHTRANS tem de se preocupar com a liquidez financeira do sistema de transporte coletivo. Portanto, na falta de definição prevista da fonte permanente de financiamento do transporte gratuito para portadores de deficiência, cabe à BHTRANS negociar forma de compensação da gratuidade com os empresários que oferecem este serviço público.

Chegamos, assim, ao foco da polêmica relativa à política de concessão de gratuidade para os portadores de deficiência no transporte público coletivo, a saber, o seu financiamento. Em nenhum momento a Lei Orgânica tratou deste ponto. Do mesmo modo, os órgãos do poder público responsáveis pela regulamentação de políticas públicas específicas não definiram a fonte de financiamento do benefício concedido no transporte público aos portadores de diferentes tipos de deficiência. Este vácuo normativo forçou a BHTRANS a legislar sobre esta matéria para viabilizar a operacionalização do benefício. Para isto, utilizou a Câmara de Compensação Tarifária, criada pela extinta Metrobel em 1982. Esta estrutura permitiu negociar custos e margem de lucro com os empresários que fornecem o transporte coletivo no município e, assim, sanar o problema provisoriamente, até a aprovação de lei que regulamente definitivamente a fonte de financiamento do benefício.

A Câmara de Compensação Tarifária baseia-se no conceito de tarifa social. Na concepção original, visava a “centralizar toda a arrecadação gerada pelo pagamento de tarifas e, uma vez apurados os custos operacionais de todo o sistema, distribuir essa arrecadação na proporção do custo de cada linha, garantindo

assim que as linhas com superávit financeiro cobrissem o déficit financeiro de outras”.<sup>8</sup> Com o passar dos anos, a compensação assim pensada passou a ser deficitária. Em 2003, foi instituído um novo sistema de remuneração das empresas, visando a reduzir os déficits. A remuneração incluiu o cálculo de produtividade, através do qual se garantia às operadoras ganhos associados à melhoria na qualidade dos serviços prestados à população. Esta iniciativa foi bem sucedida até 2007.

Em 2008, a CCT foi extinta e um novo tipo de contrato de concessão de exploração do serviço de transporte público entrou em vigor. Este prevê a contratação de consórcios de empresas e não mais de operadoras individuais. Um novo critério de remuneração foi adotado pela BHTRANS. A empresa “não mais acompanha o custo operacional das empresas como referência para pagamento dos serviços (esses são agora remunerados dentro dos limites da receita gerada no sistema), há definição de fórmula paramétrica para reajuste tarifário, além da definição de data para ocorrência do reajuste”.<sup>9</sup> A remuneração das empresas, portanto, se dá por meio da receita tarifária, obtida na operação diária dos veículos, complementadas por receitas adicionais oriundas da comercialização de espaços publicitários nos veículos, cartões e outras. O contrato prevê, também, o critério do cálculo da tarifa por meio de uma fórmula que deve conter o peso dos itens de óleo diesel, rodagem, custo de manutenção dos veículos, mão-de-obra e despesas administrativas. Estes itens são taxativos, não podendo ser incluído outro critério para compor o cálculo. Os reajustes das tarifas ocorrerão sempre no dia 29 de dezembro de cada ano.

O Sistema de Bilhetagem Eletrônica (SBE) foi implantado juntamente com este novo sistema, visando à melhoria na qualidade do transporte coletivo e ao aumento na eficácia do controle de fluxo de passageiros e registro nas roletas.

Esta nova forma de remuneração das empresas de ônibus, que antes recebiam pela quantidade de quilômetros rodados e passam agora a receber pela quantidade de passageiros transportados, interfere diretamente na política de concessão do benefício de gratuidade, pois este benefício deixou de ter qualquer amparo financeiro para sua sobrevivência. Em vista disso, a BHTRANS sofre

---

<sup>8</sup> Portal da BHTRANS: [www.bhtrans.pbh.gov.br](http://www.bhtrans.pbh.gov.br)

<sup>9</sup> Portal da BHTRANS: [www.bhtrans.pbh.gov.br](http://www.bhtrans.pbh.gov.br) - Histórico da Gestão do Transporte Público por Ônibus

pressão muito forte por parte dos empresários do setor para que se determine nova norma de compensação pelo custo destas passagens, “consumidas” diariamente.

Na prática, como forma de viabilizar a manutenção desta política pública, os valores referentes aos benefícios com passagem individual pela roleta e também para aqueles que possuem acompanhantes com passagem pela roleta, são repassados para as tarifas dos usuários pagantes. Assim sendo, este custo entra no cálculo de tarifas de forma irregular, pois não está incluído no rol de itens listados no contrato de concessão, que são taxativos e não exemplificativos.

Diante do dilema de alterar o modo de remunerar os empresários do setor de transporte público coletivo, que não é mais pela compensação tarifária e sim pelo volume de passagens (pessoas), impõe-se a preocupação em relação à manutenção desta política pública: quanto este novo sistema pode absorver de beneficiários que não pagam passagem sem outra fonte de compensação senão o preço da tarifa? No atual sistema, a medição é realizada por meio de uma estimativa para o ano seguinte, calculada a partir dos números registrados através da bilhetagem eletrônica. O valor unitário é diluído nas tarifas dos usuários pagantes. Por se tratar de uma estimativa, a quantidade de solicitações de pessoas portadoras de deficiência é um dado imprevisível, que vem aumentando, podendo ultrapassar a reserva estipulada por esta nova forma de remuneração da política antes do prazo do reajuste tarifário anual. Quanto maior o número de passageiros com direito à gratuidade, menor será o ganho proveniente da fatia de pagantes dentro do sistema. Conseqüentemente, aumenta o risco de prejuízo para os empresários, o que pode comprometer a manutenção da gratuidade no transporte público. Como se viu, para viabilizar o benefício, a BHTRANS criou limitações nos critérios de concessões para gerir e manter o equilíbrio financeiro do sistema.

Com a definição dos dois modos de remuneração e o funcionamento de cada um, aparentemente parecia ser mais fácil lidar com o problema do recurso financeiro por meio da Câmara de Compensação Tarifária, pois foi criada para estabelecer o equilíbrio financeiro do sistema de transporte público. Mas, na realidade aconteceu o contrário. A gestão neste tipo de compensação não deu certo e provocou déficits para o setor criando a necessidade de uma nova forma de remuneração que, desta vez, estaria baseada no número de passageiros. Com isso, a BHTRANS tem conseguido manter em atividade o benefício dentro deste novo sistema, porém os

empresários do setor querem uma regra clara para definir a negociação da tarifa, que ocorre uma vez por ano.

Por mais que a BHTRANS tente controlar o número de concessões do benefício de gratuidade no município, não é sua competência criar normas para limitá-lo. Como já se viu, cada ramo do poder público possui competências próprias, não podendo um interferir na esfera do outro. O que se exige para manter o equilíbrio das receitas no sistema de transporte público é a integração de iniciativas bem planejadas. Só assim a política pública de gratuidade no transporte público para portadores de deficiência poderá ser implementada com eficiência e eficácia. As normas de acesso dos cidadãos aos serviços públicos devem ser claras para promover o bem estar social das pessoas, aí incluídas as portadoras de algum tipo de deficiência que realmente necessitam e precisam utilizar o transporte público coletivo gratuitamente no município de Belo Horizonte. A necessidade da intervenção de órgão protetivo que faça garantir este direito não deveria ser a regra e sim a exceção.

No próximo capítulo serão delineados os termos do debate normativo sobre esta questão, que está em andamento. Será analisado o impacto da nova modalidade de contratação para a operacionalização do benefício da gratuidade e serão apresentadas as posições dominantes no debate visando à solução do problema.

#### **4 O DEBATE EM ANDAMENTO SOBRE A FORMA DE FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE GRATUIDADE NO TRANSPORTE COLETIVO PARA PORTADORES DE DEFICIÊNCIA EM BELO HORIZONTE**

Esclarecidas as razões da polêmica em torno de portarias da BHTRANS, que dão origem a embargos do Ministério Público de Minas Gerais e caminhando para a conclusão deste estudo, serão destacados, primeiramente, os termos do debate normativo que está em andamento.

A BHTRANS está elaborando uma minuta de portaria para substituir a Portaria BHTRANS DPR 080/2011. Nela estão reformulados todos os critérios definidores de procedimentos operacionais de acesso e utilização do benefício de gratuidade no transporte público para portadores de deficiências. Esta reestruturação é, sem dúvida, uma inovação na administração da BHTRANS e, ao mesmo tempo, expressa o reconhecimento de que extrapolou seu âmbito de atuação na gestão do benefício da gratuidade. As discussões em torno deste assunto têm como referência o término dos contratos de perícias médicas em vigor até final de dezembro de 2013. A iniciativa de rever procedimentos foi motivada pelas várias liminares do Ministério Público, ordenando conceder o benefício a usuários barrados e a supressão do critério de renda e de artigos restritivos da portaria 080/2011. A proposta da empresa não é simplesmente adequar as portarias à liminar judicial, pois estaria persistindo no erro de continuar legislando através de um instrumento que deve conter somente procedimentos operacionais. A BHTRANS pretende utilizar as portarias para sua real função, que é a de informar os procedimentos administrativos e operacionais necessários para quando acionada por candidatos ao benefício da gratuidade no transporte público coletivo. As portarias devem apenas esclarecer os procedimentos de acesso e utilização do mesmo. Assim, deixa a parte legislativa para os órgãos competentes proporem e aprovarem, que são a Câmara Municipal e Prefeitura com auxílio da Secretaria Adjunta de Direitos Humanos, da Secretaria de Assistência Social e da Secretaria de Políticas Sociais.

Para manter a política da gratuidade no transporte público coletivo, além da parte operacional que está sendo bem delineada pela BHTRANS, a parte normativa está sendo elaborada pela Secretaria de Assistência Social do município, que assumiu a responsabilidade pela regulamentação e controle da concessão deste

benefício, com a colaboração da BHTRANS e do Conselho Municipal de Pessoas Portadoras de Deficiência de Belo Horizonte. As negociações começaram no início de 2013 e visam sistematizar propostas para a elaboração de projeto de lei regulamentando o financiamento do benefício. Não há data fixada para o término dessas negociações.

Esta integração de órgãos para a formulação de projeto de lei é complexa e válida. Primeiro, porque os órgãos envolvidos exercem função deliberativa e podem propor leis à Câmara de Vereadores. Segundo, porque esta ação pode levar à solução definitiva da questão dos direitos de concessão ao benefício e de seu financiamento.

Uma novidade, ainda dentro do debate, é a abertura de concessão da gratuidade no transporte público para as Pessoas com Transtorno do Espectro - Autista, em atendimento à Lei Federal 12.764/12 que os considera como portadores de deficiência. Conforme disposto no artigo 1º, § 2º desta lei: “A pessoa com transtorno do espectro autista é considerada pessoa com deficiência, para todos os efeitos legais”. Desde agosto deste ano, os benefícios já estão sendo concedidos a pessoas assim identificadas. As informações sobre esta nova modalidade estão disponibilizadas no Portal da BHTRANS. Esta decisão afeta ainda mais o equilíbrio financeiro do sistema, pois está aumentando a demanda pelo benefício, o que exige aumento de recursos para seu financiamento.

O problema do financiamento da política de gratuidade é o foco de sua sobrevivência. A nova modalidade de contratação para a operacionalização do benefício ainda não é uma solução adequada, apesar de manter a funcionalidade da política pública até o momento (dezembro de 2013). Mas, o poder público precisa definir qual será a fonte de financiamento permanente do benefício, não podendo este ser subsidiado indefinidamente pela tarifa. Trata-se de decisão polêmica, porém necessária.

A manutenção deste benefício através dos reajustes das tarifas que ocorrem anualmente com valores que têm gerado reações populares visando à redução do valor das passagens em todo país, desde 2013, tornou-se um caso político. Este é somente um dos vários pontos de tensões que levou multidões às ruas. Estas manifestações começaram a abranger vários temas públicos como melhorias na saúde, educação, o volume de gastos públicos com a Copa de 2014, a má qualidade

dos serviços públicos e a indignação com a corrupção política em geral. Com a propagação das manifestações, o governo de várias cidades começou a atender as reivindicações dos manifestantes em relação às passagens, as quais, ao invés de aumento, tiveram reduções. Para subsidiar esta reivindicação específica, em Belo Horizonte o prefeito propôs isenção do Imposto Sobre Serviços (ISS) na incidência dos custos do transporte coletivo.<sup>10</sup> Isso sugere que foram, nesse contexto específico, responsivos a pressões populares. A isenção de impostos pode ser uma via para a obtenção de recursos que financiem políticas de proteção social.

A mudança do princípio contratual para operacionalização desse benefício que se traduziu na remuneração do serviço através das tarifas não foi prejudicial para sua manutenção. Quando era financiado pela Câmara de Compensação Tarifária gerou-se débito em face dos contratos com concessionárias que operam o transporte coletivo de passageiros por ônibus no município. O contrato de concessão tem previsão legal e está autorizado no artigo 175 da CF/88 “Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”. Em Belo Horizonte a licitação ocorreu através do Edital de Concorrência nº 003/97, que gerou a concessão para as empresas do setor privado do serviço de transporte público na capital. A CCT gerou um débito operacional de mais de R\$ 470 milhões. Por este motivo foi editada a Lei Municipal 9.314/07 para regulamentar a responsabilidade pública por esta dívida. Destaca em seu art. 1º: “Fica o Executivo, por meio da Administração Direta e da Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte S.A. - BHTRANS, autorizado a confessar e negociar o débito proveniente da Câmara de Compensação Tarifária (...)”. Após a edição desta lei e para sanar o déficit deixado pela CCT, a mesma foi extinta, ocorrendo paralelamente a alteração do contrato de financiamento do benefício, conforme descrito no capítulo anterior.

A ameaça que pesa sobre esta política pública pode estar em vias de se resolver, com a aprovação de lei que fixe a forma de seu financiamento permanente e os critérios de concessão do benefício.

Quando tal lei for aprovada, caberá à BHTRANS cumprir exatamente o seu real papel, que é o de gerir e operacionalizar a concessão do benefício da

---

<sup>10</sup> Diário Oficial do Município. Edição 4336, publicado em 21/06/13.

gratuidade para as pessoas portadoras de deficiência no município de Belo Horizonte.

## REFERÊNCIAS

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em 16/09/13.

Oliveira, Marcos Fontoura de, 1960 – Transporte, Privilégio e Política: Um estudo sobre a gratuidade no transporte coletivo em Belo Horizonte. Editora Guanabara. Belo Horizonte, 2002.

PORTARIA BHTRANS DTP nº 36, de 06 de abril de 1995. - Procedimentos de emissão e renovação do Cartão Metropolitano de Transporte para pessoas com deficiência. Disponível na intranet do site da BHTRANS: [www.bhtrans.pbh.gov.br](http://www.bhtrans.pbh.gov.br)

PORTARIA BHTRANS DPR N.º 080/2011 de 29 de março de 2012. Disponível no Diário Oficial do Município, publicada em 20/08/11.

PORTARIA BHTRANS DPR N.º 040/2012 de 29 de março de 2012. Disponível no Diário Oficial do Município, publicada em 03/04/12.

PORTARIA BHTRANS DTP nº 29, de 26 de fevereiro de 1996 - Procedimentos para concessão do Cartão Metropolitano de Transporte para pessoas portadoras de deficiência mental. Disponível na intranet do site da BHTRANS: [www.bhtrans.pbh.gov.br](http://www.bhtrans.pbh.gov.br)

Portal da BHTRANS: [www.bhtrans.pbh.gov.br](http://www.bhtrans.pbh.gov.br) - Histórico da Gestão do Transporte Público por Ônibus. Acesso em 21/10/13.

Relatório Gerencial GEATU – BHTRANS 2012. Disponível na Gerencia de Atendimento ao Usuário na BHTRANS e na Biblioteca da empresa.

Liminar Judicial (processo 0367677-45.2012.8.13.0024) exarada pelo MM. Juiz da 3ª Vara da Fazenda Municipal da Comarca de Belo Horizonte. Disponível em: <http://www.tjmg.jus.br/portal>. Acesso em 21/10/13.

Lei Municipal 3.672, publicada em 02/12/1983 - Cria o passe escolar para crianças deficientes carentes. Disponível em: <http://cm-belo-horizonte.jusbrasil.com.br/legislacao/238087/lei-3672-83>. Acesso em 26/09/13.

Lei Municipal 6953, publicada em 10/10/1985 - Cria o Conselho Municipal de Pessoas Portadoras de Deficiência e dá outras providências. Disponível em: <http://cmppdbh.blogspot.com.br/p/lei-de-criacao-do-cmppdbh.html>. Acesso em 16/09/13.

Lei Municipal 5.953, publicada em 31/07/1991 - Autoriza o executivo a constituir e organizar uma sociedade de economia mista sob a denominação de Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte S/A -BHTRANS - e dá outras providências. Disponível em: <http://cm-belo-horizonte.jusbrasil.com.br/legislacao/237946/lei-5953-91>. Acesso em 18/09/13.

Decreto Federal 5296, publicado em 02/12/2004 - Regulamenta as Leis nos 10.048, de 8 de novembro de 2000, que dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5296.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5296.htm). Acesso em 17/10/13.

Lei Municipal 9.078, publicada em 19/01/2005 - Estabelece a política da pessoa com deficiência para o município de Belo Horizonte e dá outras providências. Disponível no Diário oficial do Município.

Lei Municipal 9.314. Publicada em 12/01/2007 - autoriza o executivo a confessar e negociar débito e dá outras providências. Disponível em: <http://cm-belo-horizonte.jusbrasil.com.br/legislacao/236066/lei-9314-07>. Acesso em 13/12/13.

Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte, publicada em 21/03/90. Disponível em: <http://www.cmbh.mg.gov.br/leis/legislacao/lei-organica>. Acesso em 16/09/13

Lei Federal 12.764, publicada em 27/12/2012 - Institui a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista; e altera o § 3º do art. 98 da Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12764.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12764.htm). Acesso em 13/12/13.

Lei Municipal 10.644, publicada em 26/07/2013 - Estabelece critérios para a plena fruição dos direitos previstos na legislação do Município para as pessoas com deficiência. Disponível no Diário oficial do Município.