

Quem paga o Vale-Transporte? Um benefício bastante salarial

André Aranha ¹

1. INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas vêm se consolidando, na legislação trabalhista brasileira, diversos canais de pagamento ao empregado desprovidos de natureza salarial: expandiu-se o escopo das ajudas de custo, carimbadas para usos específicos em educação, saúde, moradia, alimentação, transporte, etc. Complementos à remuneração, tais pagamentos gozam de facilidades fiscais significativas. Ao serem considerados de natureza indenizatória, deixam de repercutir em tributos e em direitos trabalhistas. Tal processo institucional tem consequências tanto sobre a determinação salarial, quanto sobre o mercado de provisão do serviço custeado. Ademais, possui efeitos simbólicos na apreensão que os agentes econômicos desenvolvem sobre as disputas em torno do valor da força de trabalho, e por conseguinte no direcionamento de suas demandas políticas.

No presente trabalho, pretendemos contribuir para a compreensão deste fenômeno através do estudo do caso da política do Vale-Transporte obrigatório. Procuraremos avaliar em que medida esse mecanismo transformou a economia política do custeio do transporte pendular – componente intrínseco, em nossas economias urbanas, do custo de reprodução da força de trabalho (VASCONCELLOS, 2013, p. 17). Ao mesmo tempo, faz-se necessária uma avaliação crítica do Vale-Transporte enquanto conquista efetiva de direitos para o trabalhador, e não uma concessão repleta de dispositivos disciplinares. Em tempos de “reforma” trabalhista, tanto mais é necessário que se compreendam, no Vale-Transporte e nos demais benefícios trabalhistas, seus elementos positivos, e seus retrocessos.

Dividimos o trabalho em três seções, além desta introdução. Na segunda, voltaremos no tempo ao contexto de sua criação. Faremos um retrospecto dos violentos protestos contra precariedade e encarecimento dos transportes públicos nos anos 1970 e 1980, de lógica fortemente trabalhista, até o surgimento do Vale-Transporte obrigatório em 1987. Segue-se então o arrefecimento das mobilizações políticas em torno do transporte na década de 1990, paralela a uma decolada nas tarifas, até uma nova geração de protestos aparecer nos anos 2000 desprovida do núcleo trabalhista. Complementando esta descrição do nosso objeto, na terceira seção caracterizaremos quem é o usuário do Vale-Transporte apoiando-nos nos dados quantitativos disponíveis. De fato, há evidências de ser um benefício bastante disseminado, sendo majoritariamente das classes baixas, e com grande penetração nestas classes.

Situados os seus efeitos macro, na quarta e última seção analisaremos o mecanismo em si, para discutir a economia política do Vale-Transporte. Veremos nele um pacto entre trabalhadores e transportadores, pelo qual se defende o salário com um complemento indexado à tarifa, mas que ao

¹ Pesquisador do grupo de pesquisa Cidade, Direito e Mobilidade (CiDiMob/IPPUR/UFRJ) e mestrando do Instituto de Economia da UFRJ. Contato amc.aranha@gmail.com

mesmo tempo é direcionado a um uso cativo no transporte público – cuja receita, dessa forma garantida, lhe permite ser tanto cada vez mais caro, quanto precário e restrito.

2. OS PROTESTOS POR TRANSPORTES PÚBLICOS

2.1. Os protestos até 1990

Nos anos 1970, os sistemas ferroviários do Rio de Janeiro e de São Paulo foram atingindo um nível extremo de saturação. A alta das tarifas de ônibus obriga grande parte dos usuários – trabalhadores suburbanos rumo ao emprego nas áreas mais centrais – a superlotar os trens, mais baratos. Estes, sem investimentos (sempre priorizados para o setor rodoviário), passam por frequentes atrasos, quebras e cada vez mais acidentes trágicos, até que em 1974 verão tal rotina ser interrompida por uma onda de reações populares, tão espontâneas quanto incendiárias. Nunes (1982 apud Vasconcellos, 2013, p. 217) registra 50 quebra-quebras nas duas áreas metropolitanas entre 1974 e 1981, onde são completamente destruídas estações, veículos, ata-se fogo aos prédios da companhia ferroviária, e enfrenta-se uma dura repressão.

Conforme o estudo de Moisés e Martinez-Alier sobre estes protestos,

...essa massa popular não é um aglomerado casual de pessoas, cuja ação é momentânea e inconseqüente. Constitui a força de trabalho que abastece o comércio, a indústria de construção e as grandes empresas dos dois grandes centros, Rio e São Paulo. A viagem nos subúrbios é parte de sua jornada de trabalho. A precariedade dos transportes suburbanos afeta-a de maneira comum, pondo em questão sua própria subsistência. (MOISÉS & MARTINEZ-ALIER, 1978, p. 41, grifos nossos)

Esses autores ressaltam a lógica política por detrás dessas manifestações aparentemente “selvagens, cegas, irracionais”. Os alvos bastante simbólicos de tais movimentos revelam a natureza de sua ação, destinada a deslegitimar e questionar “as autoridades responsáveis e, em última instância, [o] Estado e surgem com uma clara expectativa de obter resultados concretos” (Ibidem, p. 30). Seu efeito-demonstração os torna reincidentes, contagiosos e alastra quebra-quebras do Rio para São Paulo. São as maneiras que essas massas excluídas da representação política encontram para intervir na história:

Subordinadas ao domínio do Estado, é precisamente na prática da ação direta, que essas massas populares apreendem os limites e também as possibilidades de sua atuação. Cada explosão espontânea é seguida de controle, pelas forças de repressão; ao mesmo tempo, porém (e talvez por isso mesmo), constitui o ponto de partida para novas ações do mesmo tipo. [...] Na medida que essa espontaneidade viabiliza alguma forma de ação, essas massas começam a experimentar sua própria potencialidade como força social e política. É a sua prática, desorganizada ou não, que coloca para elas a possibilidade de se fazerem presentes, com algum grau de *vontade própria*, diante do resto da sociedade. [...] O fato de essas massas populares, no momento atual, encontrarem-se quase que completamente fora do cenário político, não se deve só à sua natureza política intrínseca, mas sim à ausência de qualquer canal válido para expressar as suas aspirações. (Ibidem, p. 55, itálicos do original)

São, portanto, massas de trabalhadores suburbanos, cuja silenciada insatisfação atinge a gota d’água frente às condições de seu transporte para o trabalho. Os horários em que ocorrem tais

protestos confirmam essa caracterização, sendo frequentemente às 7 da manhã ou às 18 da tarde, isto é, nos fluxos de ida e de volta do trabalho. Veloso (2015), analisando os estudos sobre esta onda de protestos, conclui:

...há um componente em todo o contexto das revoltas e dos movimentos em torno do transporte no fim da ditadura que é necessário destacar: a forte presença da ética do trabalho em toda a população envolvida. Em um país em que era recomendável andar com uma carteira de trabalho para evitar a prisão por “vadiagem”, não é surpreendente que toda a lógica do transporte da metrópole – desde sua oferta aos movimentos organizados reivindicativos – se estruture em torno das atividades produtivas. [...] Com essa lógica profundamente arraigada no inconsciente da população, o estabelecimento de uma relação unívoca entre transporte e produtividade [...] inibe outras formas de apropriação do espaço, por lazer, ócio ou errância. [Assim,] é em torno da lógica do trabalho, e em meio a um cenário de revoltas esporádicas, que os movimentos sociais ganharão força no fim da década de 1970. (VELOSO, 2015, pp. 137-138, grifos nossos)

Na década de 1980, as condições econômicas se agravam: a economia brasileira atravessa uma recessão de 1981 a 1983 e sucessivas crises de pagamento da dívida externa, tornando instável o valor da nossa moeda – em aceleração inflacionária – corroendo os rendimentos das classes populares. Em 1981, em Salvador, as crescentes mobilizações sociais respondem à falta de diálogo na imposição de um aumento tarifário com revoltas e a queima de metade da frota de ônibus da cidade. Estes acontecimentos se alastram pelo país. Veloso (2015), analisando as novas formas de organização popular emergindo nas periferias das cidades, fortemente territorializadas e de sentimento comunitário, caracteriza os “Movimentos Reivindicativos por Transporte Coletivo” – MRTC (conforme denominação de Affonso, 1987):

Como uma linha geral, [...] o que os MRTC queriam eram condições de deslocamento na cidade, não importando a forma; queriam a oferta de transporte entre a casa e o trabalho, especialmente. A mobilidade urbana como tema, conceito e questão social só irá emergir duas décadas mais tarde. (VELOSO, 2015, p. 139)

Em meio a essas ondas de protestos violentos, Cadaval (1993, pp. 5-6) assinala, sobretudo a partir de 1982, as estratégias governamentais de defasagem dos reajustes tarifários em relação à inflação, para acompanhar a queda da renda da população. A isso somava-se, com a falta de recursos para subsidiar o transporte dos mais pobres, a difusão de

...mecanismos de subsídios cruzados entre usuários, principalmente através da adoção da tarifa única na maioria das capitais e da expansão das gratuidades e descontos, quase sempre suportados, indiretamente, pelos próprios usuários pagantes. (CADAVAL, 1993, p. 6)

Ao mesmo tempo em que essas políticas

...permitiram atenuar temporariamente o impacto dos gastos com transporte coletivo urbano no orçamento das famílias de usuários (muito elevado a partir de 1979), [elas] contribuíram para reduzir os investimentos privados no setor e para degradar os níveis de serviço então oferecidos à população. (Ibidem, p. 7)

Sem subsídios governamentais, as empresas de transporte público dependem da cobrança tarifária, mas, se os custos de combustíveis decolam a partir dos choques do petróleo (de 1973 e 1979), elas também são incapazes de aumentar as tarifas – por enfrentar a reação furiosa da população. Segue um impasse de sucateamento das frotas, e revoltas. Essas mobilizações populares aos poucos vão se organizando, compondo as novas redes de organização política no período da redemocratização.

Na década de 1980, marcada pela redemocratização do país, os movimentos pelo transporte coletivo se ramificaram pelos grandes centros urbanos do Brasil. Neste período, o apoio de ONGs que trabalhavam em torno da questão urbana foi muito importante para a problematização dos transportes coletivos, produzindo e distribuindo materiais demonstrando o quanto o transporte ruim prejudicava o dia-a-dia do trabalhador. (ASSAD, 2015, p. 63, grifos nossos)

Enquanto isso, agrava-se o impasse das empresas de transportes públicos. Em 1987, a Folha de São Paulo noticia uma situação alarmante por todo o país, frente à necessidade de um aumento tarifário:

EMPRESAS DE ÔNIBUS TEMEM NOVAS DEPREDações SE TARIFAS AUMENTAREM

O aumento nas tarifas dos ônibus urbanos em todo o país, anunciado para este mês pelo ministro da Fazenda, Luiz Carlos Bresser Pereira, preocupa técnicos e gerenciadores de transporte coletivo dos centros urbanos brasileiros, especialmente no nordeste. Diante da deterioração na qualidade do serviço, eles temem reações de violência como as que ocorreram [em julho] no Rio de Janeiro, que resultaram na depredação de 150 coletivos e, [em junho], em Goiânia (GO), onde outros 147 veículos foram destruídos em protestos contra majoração de tarifas.

A Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos de Recife (EMTU) se reuniu com o Comando da Polícia Militar de Pernambuco e alertou que “*a situação pode ser explosiva*”. Segundo o presidente da empresa, Oswaldo Lima Neto, em pelo menos seis dos doze municípios da região metropolitana cinquenta ônibus já foram depredados desde o último dia 12 de maio. (FOLHA DE SÃO PAULO, 03/08/1987, p. A-15)

Para Vasconcellos (2013), o sistema beirava então o colapso:

A incapacidade dos usuários de pagar as tarifas foi se tornando óbvia e sem alternativa, a ponto de inviabilizar o sistema formal. Isso obrigaria o governo a permitir a volta do sistema informal, operando com veículos menores, com qualidade mais baixa e com perda da cobertura espacial. A saída encontrada foi o vale-transporte (VT), criado em 1985. Sem ele, o sistema teria entrado em colapso e a história deste livro seria outra. (VASCONCELLOS, 2013, pp. 236-237)

2.2. As mobilizações populares após 1990

Há certo consenso de haver uma mudança no padrão de protestos que vinha se exacerbando nas décadas anteriores a 1990. Nesse momento se conjugam uma série de fatores de transição democrática, institucionalização de movimentos sociais, maior abertura do sistema político, e municipalização das pautas de transportes públicos urbanos.

...a conjuntura passa a exigir desses movimentos um outro tipo de atuação, não tanto reivindicação, mas de uma atuação mais propositiva, no sentido de participar de algumas frentes de trabalho, participar de alguns programas, porque, justamente, o Estado, que é o outro grande eixo dessas mudanças, passa a ser mais um gestor controlador e menos executor de trabalhos [...] na área das políticas sociais. [...] Vários movimentos sociais, que antes estavam apenas demandando, reivindicando, neste segundo momento estão em várias dessas frentes participando efetivamente, em termos de algumas políticas focalizadas, algumas políticas pontuais, na construção de determinadas frentes que buscam dar respostas aos problemas sociais. (GOHN, 2001 apud ASSAD, 2015, p. 64)

De fato, enquanto os movimentos se institucionalizavam, os protestos populares arrefeciam.

Na década em que os padrões de crescimento urbano, crescimento demográfico, desenvolvimento econômico e mobilidade urbana mudam significativamente, não houve nenhuma revolta popular de maior vulto – Nota: como “maior vulto” entenda-se revoltas e depredações que interrompam significativamente o funcionamento normal do sistema de transporte e tenham grande repercussão midiática [...] – que pudesse ser considerada como inauguradora de uma nova dinâmica entre o sistema de transportes, a produção do espaço e as mobilizações populares. (VELOSO, 2015, p. 148)

Calmaria dos trabalhadores, em seu transporte pendular. Enquanto isso, germina uma nova onda de protestos pelo transporte coletivo, que eclode nos 2000 e alcança um clímax nos protestos de 2013 e 2014.

No início deste século, [...] as lutas pelo transporte coletivo passam a ter certo protagonismo entre os estudantes secundaristas e universitários que através de coletivos organizaram o fechamento de ruas, catracas, ocupação de órgãos públicos entre outras ações, contra os ataques sofridos no transporte para beneficiar os empresários que o controlam, exigindo, além do passe livre, mudanças radicais nas políticas de transporte. (ASSAD, 2015, pp. 63-4, grifos nossos)

A falta de políticas institucionais, e de mobilização dos setores alinhados às práticas dos movimentos do fim da década de 1980, gera uma espécie de “vácuo político” que começa a ser preenchido na década de 2000 [...] quando novos setores, principalmente de jovens, passam a se mobilizar na questão dos transportes e da mobilidade urbana. São dessa época a Revolta do Buzu em Salvador (2003), as Revoltas da Catraca em Florianópolis (2004 e 2005) e a fundação do Movimento Passe Livre (2005). (VELOSO, 2015, pp. 110-111, grifos nossos)

O protagonista dos protestos dos anos 1970 e 1980 – o trabalhador suburbano, querendo transporte digno para ir e voltar do trabalho – sai de cena; quem se encontra tolhido e buscando voz, quem está saturado e disposto a questionar suas condições materiais, são os jovens, estudantes. Veloso (2015) propõe uma explicação da insatisfação deste grupo:

As mudanças na forma de regulação e oferta do sistema de ônibus afetam principalmente os jovens porque é neles que se expressa mais fortemente uma vontade de viver a cidade em sua multiplicidade de deslocamentos. [...] A diminuição das viagens vai se dar prioritariamente nos horários e trajetos que não se adequam à lógica produtiva clássica do fordismo – mantendo o horário comercial do trabalho e da formação da força de trabalho e diminuindo aqueles em que não há uma demanda cativa significativa. A madrugada e os finais de semana; os bairros distantes, a periferia e os locais de lazer.

Esses são os horários e locais mais atingidos pela lógica de redução de oferta do transporte público. (VELOSO, 2015, p. 164)

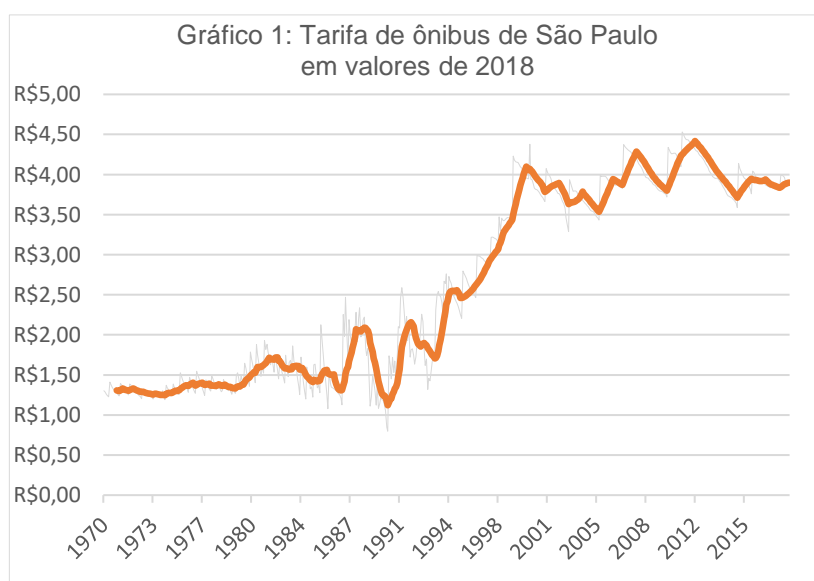
Ou seja, o contraste com os protestos dos anos 1970 e 1980 não se dá apenas pelo ator social, mas também pelo tipo de transporte reivindicado – seus horários, sua cobertura. A partir dos anos 1990, o transporte pendular casa-trabalho não suscita mais mobilizações de “maior vulto”, e as que vão surgir nos anos 2000 justamente criticam a oferta de transporte público estar voltada unicamente para ele. Algo mudou.

2.3. O momento de inflexão

De fato, algo mudou drasticamente. Em estudo sobre políticas tarifárias de ônibus urbanos no Brasil, Cadaval (1993) analisa a evolução de 1982 a 1992 da média nacional das tarifas de ônibus, identificando, em fins dos anos 1980, após uma década de reduções reais, um ponto de inflexão e o início de uma rápida ascensão. O autor interpreta o fenômeno:

...o vale-transporte abre um novo campo de possibilidades para a reversão das políticas de contenção tarifária. Embora a renda da população permaneça em queda, o nível médio das tarifas acompanha os custos operacionais crescentes. Mas o forte aumento das tarifas apenas em parte está sendo pago pelos usuários e isso explica porque as pesquisas de opinião no Rio de Janeiro e em São Paulo revelam pouca preocupação com as tarifas, ao contrário de outros problemas dos serviços de ônibus. (CADAVAL, 1993, p. 7, grifos nossos)

Se analisarmos a série de tarifas de ônibus de São Paulo em valores constantes (Gráfico 1), ou a evolução do custo de 44 passagens por mês em proporção ao salário mínimo (Gráfico 2) – um parâmetro para avaliarmos o custo de ida e volta do trabalho – podemos ver realmente que nos anos 1990 a tarifa decola a níveis muito acima dos seus patamares históricos. Como que todo este ônus não atçou os movimentos de trabalhadores?



Fontes: SPTRANS (2018), valores deflacionados pela série “salário mínimo real” (IPEA, 2018).



Fonte: Elaboração própria com base em SPTRANS (2018).

Vasconcellos assinala o Vale-Transporte como o divisor de águas que pôs fim aos protestos, permitindo a alça das tarifas sem grande alarde:

Transferindo a conta dos aumentos para os empregadores, o VT reduziu as tensões e esvaziou os movimentos sociais, pois seus constituintes – os trabalhadores do sistema formal – não iriam mais pagar pela parte maior dos aumentos das tarifas. Apenas os trabalhadores do setor informal continuariam a pagar pelos aumentos tarifários, mas eles, por sua natureza, não tinham condições de opor resistência ou reivindicar sua inclusão no programa do VT. (VASCONCELLOS, 2013, p. 243, grifos nossos)

O Vale-Transporte protege a renda do trabalhador, sim, reduzindo as causas materiais para protesto; mas também vale ressaltar o *seu poder simbólico, de redirecionamento dos ímpetos políticos*. Através dele se instituiu que o transporte casa-trabalho deveria ser custeado pelo patrão; que o alto custo da tarifa, cabe ao patrão pagar; é um direito do trabalhador, adquirido de acordo com a ética do trabalho. Os excluídos devem questionar, então, não as condições de acesso gerais ao transporte público, mas sim a sua exclusão do grupo dos trabalhadores beneficiados pelo Vale-Transporte.

Assim, além de se operar um amortecimento do impacto econômico sobre os principais grupos organizados, está em jogo também um redirecionamento das demandas dos excluídos. Concordando com Veloso (2015, p. 69) entendemos que o mecanismo reedita a concessão de uma *cidadania regulada*, esse “achado” de engenharia institucional brasileira que concilia a ativa interferência do Estado na vida econômica com o desenvolvimento de uma ordem fundamentalmente capitalista, conforme define Wanderley Guilherme dos Santos:

Por *cidadania regulada* entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei. A extensão da cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade. A cidadania está

embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei. Tornam-se pré-cidadãos, assim, todos aqueles cuja ocupação a lei desconhece. (SANTOS, 1987, p. 68, sublinhados nossos, itálicos do original)

3. QUEM É O USUÁRIO DO VALE-TRANSPORTE?

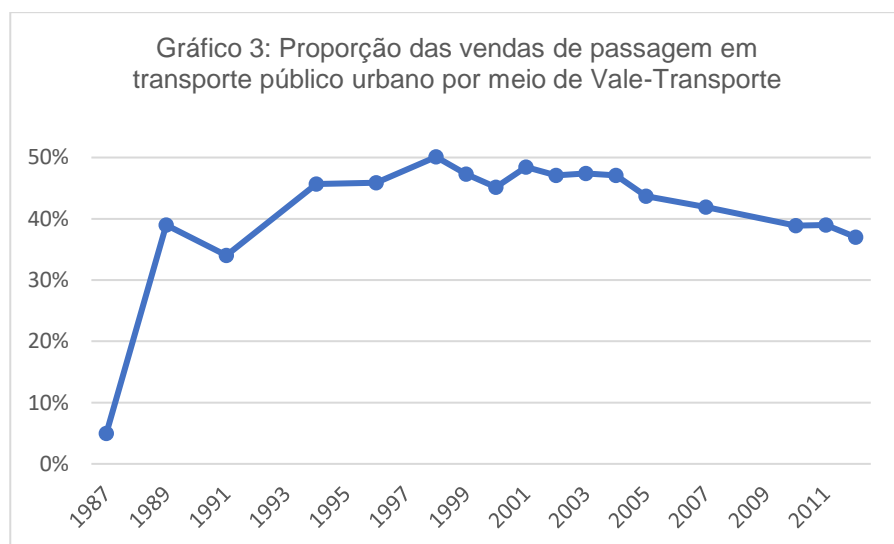
Agora, cabe voltarmos às linhas de ônibus e nos perguntarmos dos efeitos dessa política no setor de transportes urbanos. Com apoio nos dados disponíveis, pretendemos responder a três perguntas:

- 1) Quão importante é esta política para as transportadoras?
- 2) Quem é seu beneficiário principal?
- 3) Quão importante é esta política para os mais pobres?

3.1. Quão importante é essa política para o transporte público?

Em maio de 1994, no “2º Encontro Nacional sobre Vale-Transporte” organizado pela ANTP (Associação Nacional de Transportes Públicos), o técnico de transportes Maurício Cadaval apresentava dados de uma pesquisa sobre a importância do Vale-Transporte na utilização do transporte coletivo urbano no Brasil (ANTP, 1994). Proferindo a conferência de abertura do evento, Cadaval caracterizava aquele ano como um “momento de maturidade” dessa política, já passados e chegados a um limite os anos de crescimento da sua importância, até constituir um “pilare de sustentação do sistema” de transportes coletivos urbanos.

Comparando os dados apresentados então para 1987-1994 (ANTP, 1994) com dados de 1996 a 2012 da “Pesquisa Anual Vale-Transporte” da Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos – NTU (NTU, 2005, 2010, 2011 e 2012), vemos a média de participação do Vale-Transporte nas vendas de passagens por todo o país se estabilizar em torno dos 45% da arrecadação de 1994 a 2004, apresentando tendência de queda a partir de 2005 (gráfico 3). O último dado disponível nestas fontes, de 2012, é de 37% da arrecadação.



Fontes: ANTP (1994) para 1987-1994 e NTU (2005, 2010, 2011, 2012) para 1996-2012.

Especificamente sobre a proporção de vendas de passagem por meio do Vale-Transporte no sistema de transporte público de cada cidade, temos os dados reunidos na tabela na página seguinte. Vemos uma grande variedade de importância do Vale-Transporte, e de tendências nos últimos anos. Algumas localidades, inclusive, não acompanham a tendência de queda nacional, mantendo altos índices de participação do Vale-Transporte nas vendas de passagens até 2012 – como Palmas (78%), Belo Horizonte (64%), Rio de Janeiro (50%) e a região metropolitana de Porto Alegre (53%).

	1989	1992	2005	2010	2011	2012
Aracaju	29%	32%	51%	50%		
Belém	35%			58%		
Belo Horizonte	38%	50%	50%	49%	50%	64%
Brasília	40%	62%	65%		24%	26%
Campinas				28%	29%	29%
Campo Grande	33%	40%		32%	34%	35%
Cuiabá	26%	30%		41%		
Curitiba	36%	50%	37%	45%		
Florianópolis	24%	28%	26%		34%	33%
Fortaleza	41%	27%	41%	42%	58%	38%
Goiânia	36%	55%	43%	34%		
João Pessoa	14%	21%		35%		
Macapá					19%	24%
Maceió	16%		33%	36%	36%	39%
Manaus	22%	38%		25%	26%	30%
Natal	24%		42%	37%	37%	36%
Palmas			62%	54%	62%	78%
Porto Alegre	39%	42%	55%	38%	36%	33%
Porto Alegre - RM					52%	53%
Porto Velho			57%	48%		
Recife	37%	37%	49%	46%		
Rio de Janeiro	22%		54%	50%	50%	50%
Salvador	36%	41%	37%	26%	28%	30%
São Luís			29%	28%	29%	33%
São Paulo	12%	28%	35%	35%	14%	14%
Teresina	26%	37%	50%	53%	55%	30%
Vitória	28%	49%	41%	35%	38%	38%
Vitória - RM			48%		45%	

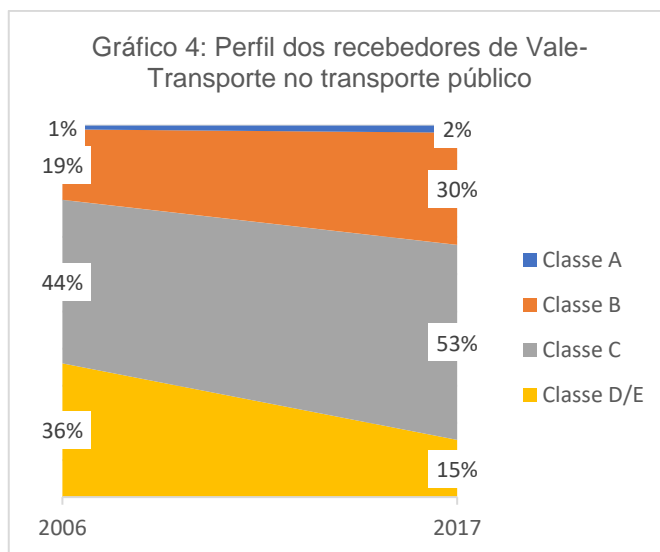
Fontes: CADAVAL (1993) para 1989 e 1992; NTU (2005, 2010, 2011 e 2012) para 2005-2012. Legenda: Azul <20%, Verde 20-35%, Bege 36-50%, Vermelho >50%.

Dessa forma, mesmo com a tendência de queda no último decênio, vemos que a importância do sistema do Vale-Transporte é imensa, constituindo realmente um “pilar de financiamento do transporte público no Brasil”.

3.2. Qual o perfil dos beneficiários do Vale-Transporte?

Sobre o perfil do beneficiário do Vale-Transporte, temos a “Pesquisa Mobilidade da População Urbana” da NTU nos anos de 2006 e 2017 – levantamentos nacionais em todos os municípios com mais de 100 mil habitantes, por meio de entrevistas domiciliares. Estas pesquisas

fazem um perfil, dentre os usuários de transporte público (sem ponderar pela frequência de utilização), dos recebedores do Vale-Transporte (Gráfico 4):



Vemos que, em 2006, 80% dos recebedores do Vale-Transporte eram das classes C e D/E, proporção que caiu para 68% em 2017, mas ainda largamente majoritária. Sobre a crescente presença das classes A e B entre os beneficiários, devemos notar que, posto que a concessão de Vale-Transporte só implica uma vantagem econômica para o empregado se o custo mensal das passagens for maior do que o desconto de 6% do seu salário, trabalhadores de maior rendimento só têm incentivo em requisitar Vale-Transporte caso seu meio de transporte público seja muito oneroso (como no caso de viagens intermunicipais ou requerendo muitas baldeações); ou caso o patrão não esteja descontando os 6%, usufruindo da renúncia fiscal e de direitos, à revelia da intenção da lei de focalizar tais vantagens no setor de baixa-renda.

De toda forma, os dados desmentem a impressão, por vezes alimentada com base em análises bastante indiretas – como Carvalho et al. (2013) sobre os dados da PNAD relativos à proporção de toda a população economicamente ativa que recebe qualquer tipo de “auxílios para transporte” – de que esta política seja majoritariamente acessada por classes de maior poder aquisitivo, perdendo seu caráter focado nos mais pobres.

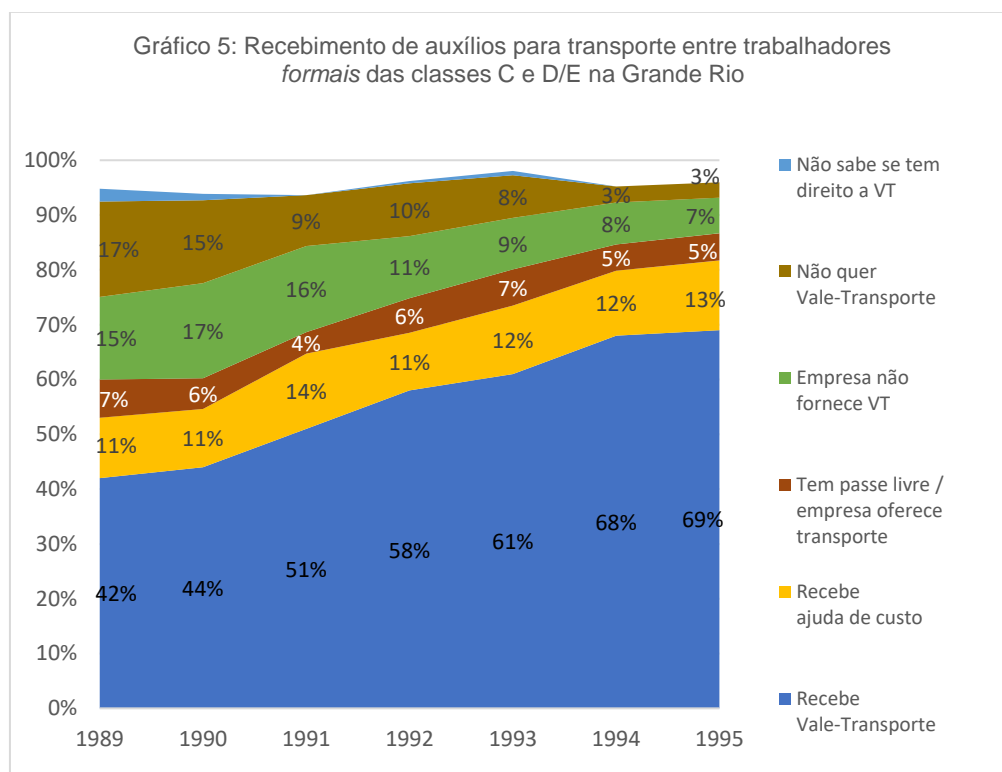
3.3. Qual a efetividade desta política entre os mais pobres?

Finalmente, ANTP (1996) apresenta alguns resultados das rodadas de pesquisa “*Avaliação do meio de transporte ônibus e uso do vale-transporte*” realizadas pelo Ibope de 1989 a 1995 na região metropolitana do Rio de Janeiro.

Nesta pesquisa foram entrevistados trabalhadores com e sem carteira assinada, incluindo funcionários públicos civis ou militares, que utilizam meio de transporte coletivo nos deslocamentos de seu dia a

dia, pertencentes às classes sócio-econômicas média e pobre, definidas como sendo as classes C, D e E do critério ABA-Anep. (ANTP, 1996, p. 73, grifos nossos)

Este universo pesquisado, na verdade, constitui exatamente o público-alvo da política de Vale-Transporte, e é com relação a este perfil – trabalhadores contratados, que utilizam transporte coletivo no dia a dia, das classes C e D/E – que a efetividade desta política deve ser avaliada (Gráfico 5):



Fonte: Elaboração própria a partir de ANTP (1996)

À primeira vista, é evidente que nestes anos o sistema ainda está se disseminando: a proporção dos que “não sabem se têm direito” desaparece, bem como a dos que “não querem” se torna minúscula, enquanto a proporção de beneficiários do Vale-Transporte só cresce. Vemos, entre os trabalhadores com carteira assinada de baixa renda que utilizam transporte coletivo, o recebimento do Vale-Transporte estabelecer-se em um patamar largamente majoritário, de 69% dos usuários. Somando-se a estes a parcela que recebe “ajudas de custo” patronais (uma transação informal, que se mantém constante ao longo do período), e descontando a parcela que dispõe de passe livre (proporção estável ao longo dos anos, composta de rodoviários, idosos, “caroneiros”, carteiros, fiscais, etc.) ou é transportada pela empresa, chegamos, em 1995, a 86% dos usuários pagantes deste universo tendo suas passagens pagas pelo patrão.

Em relação aos trabalhadores sem carteira assinada, a pesquisa mostra que, em 1995, surpreendentemente 13% se declararam beneficiários do Vale-Transporte. Analisar a provisão deste benefício no mercado de trabalho informal, bem como as provisões informais de “ajudas de custo para transporte” tanto no mercado formal como no informal, foge ao escopo deste artigo, mas pode indicar

uma reedição do chamado “efeito-farol” do salário mínimo (SOUZA & BALTAR, 1980), pelo qual o piso remuneratório do setor formal possui um efeito de balizar as remunerações do setor informal.

De toda forma, se em 1995 o Vale-Transporte beneficiava 2/3 dos trabalhadores formais de classe baixa que utilizavam transporte público; sobre o universo total de trabalhadores com ou sem carteira assinada esta proporção ainda era de 45% (ANTP, 1996, p. 86). Esses dados permitem afirmar um impacto muito grande desta política entre os mais pobres – seu público alvo – pelo menos até 1995.

4. O QUE É O VALE-TRANSPORTE?

Situados os seus efeitos macro, analisaremos agora o mecanismo em si, para discutir a economia política do Vale-Transporte.

4.1. A origem da lei

Identifiquemos, antes de mais nada, quem foram os seus elaboradores: que agentes econômicos se reuniram para formular o sistema finalmente implementado.

Conforme lembra o advogado Darci Norte Rebelo (2012), desde 1974, em meio aos impactos do primeiro choque mundial dos preços de petróleo, as entidades que reuniam as empresas de transporte urbano de passageiros vinham estudando mecanismos de financiamento alternativos à tarifa. Frente às negativas do governo quanto à possibilidade de provisão de subsídios, em 1979 começa a ser gestada a ideia em reuniões da Federação das Empresas de Transportes Rodoviários do Estado do Rio Grande do Sul (FETERGS).

O ex-presidente da ANTP (Associação Nacional dos Transportes Públicos, entidade técnica reunindo gestores públicos e empresários do setor) Rogério Belda enfatiza a maturação inicial da proposta no âmbito da Comissão de Economia da ANTP, a partir de debates no II Congresso da ANTP de 1979, em Porto Alegre, e promovida no III Congresso, em 1981 (BELDA, 2012). A ideia do Vale-Transporte, inspirada na recém-implementada política de Vales-Refeição (fruto da Lei nº 6.321/1976), é divulgada pela primeira vez em 1980 na Revista dos Transportes Públicos – ANTP (CADAVAL, 1980), ganhando pouco a pouco apoio tanto entre organismos gestores, quanto no setor empresarial do transporte urbano.

Em 1981 é apresentado no Congresso Nacional o PL nº 5.378, que “*dispõe sobre a instituição do Vale-Transporte*”, e cuja justificativa aponta a inspiração no trabalho da FETERGS (BRASIL, 1981). Este projeto traz diversas similaridades textuais com a lei que seria efetivamente aprovada – diferenciando-se dos muitos projetos, então em curso, sobre a crise do acesso aos transportes – por já trazer os elementos fundamentais do sistema que viria a ser introduzido: a concessão de um vale para o empregado, desprovido de caráter salarial, sem repercussão em direitos trabalhistas.

Em 1985, agora com o patrocínio da Confederação Nacional do Transporte – entidade representativa dos empresários dos diversos setores de transporte no Brasil – consegue-se o apoio do Ministro dos Transportes, Affonso Camargo (REBELO, 2012, p. 22). O Ministro

...designou, então, um de seus consultores, o advogado Adérito Guedes da Cruz, do GEIPOT [grupo de trabalho do Ministério dos Transportes], para, juntamente com [o advogado Darci Rebelo, consultor jurídico da FETERGS], revisar todos os itens da proposição a ser submetida ao Presidente da República. ... Ambos, praticamente, a partir do texto da FETERGS, [elaboraram] não só a minuta da lei como a do regulamento (REBELO, 2012, pp. 22 e 29)

Após um grupo de empresários conseguir uma reunião bem-sucedida com Roberto Marinho, da Rede Globo,

...gratuitamente, o tema foi abordado em rede nacional e quem não sabia, ficou sabendo que havia uma proposta a ser dirigida ao Congresso Nacional que, se aprovada, poderia resolver, em boa parte, o conflito entre a renda dos trabalhadores e a tarifa dos transportes públicos... (REBELO, 2012)

Conforme relata em 1987, no Senado, o então senador Affonso Camargo:

...durante as discussões em nível interministerial, não encontramos de outros ministros apoio à instituição do vale-transporte obrigatório. Sentimos que o único meio de aprová-lo e para nós aquilo era a primeira etapa – seria colocá-lo de maneira facultativa. Era a única forma, na ocasião. Propusemos o vale-transporte obrigatório e, depois de uma reunião interministerial, com a presença dos Ministros da Fazenda, da Secretaria do Planejamento e do Trabalho, conseguimos aprovação em nível governamental, como instrumento facultativo. (BRASIL, 1987, p.1483)

Assim, a Mensagem do Poder Executivo nº 365, de agosto 1985, apresenta um novo projeto, com Exposição de Motivos assinada pelos ministros dos Transportes e do Trabalho, propondo a possibilidade de pagamento de Vale-Transporte ao empregado como benefício não-salarial, nos moldes da possibilidade de concessão de Vale-Refeição. A Lei nº 7.418 é aprovada em dezembro (com assinatura do presidente e do ministro dos Transportes), com poucas modificações, regulamentada poucos dias depois (com assinatura também dos ministros da Fazenda, dos Transportes e do Trabalho). Após o ano de 1986 centrado na efêmera estabilização econômica (inflação baixa, crescimento da renda) do Plano Cruzado, em 1987 a inflação volta a acelerar, reproduzindo o impasse do setor.

Em junho de 1987, o senador Affonso Camargo apresenta o PLS nº 19, cujo teor trata essencialmente da transformação do benefício da lei de 1985 de facultativo em obrigatório. Em fins de julho é fundada a Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos – NTU, uma entidade de classe específica do setor empresarial urbano – cuja primeira grande luta será a transformação do vale-transporte de facultativo em obrigatório (GALHARDI et al., 2007, p. 237). Finalmente, em fins de setembro, com 112 dias de tramitação, a Lei nº 7.619 está aprovada e é logo regulamentada. Como lembra Eurico Galhardi da NTU, em prefácio a publicação editada pela NTU,

o Vale-Transporte será aclamado por Sarney como “o mais importante direito dos trabalhadores depois da CLT” (REBELO, 2012, p.3).

Se bem incompleta, esta história do texto legal explicita o protagonismo das entidades representativas dos interesses das empresas de transporte urbano, bem como dos gestores públicos de transporte, na formulação e na redação da Lei nº 7.418/85, cujo benefício foi tornado obrigatório em 1987 sem nenhuma alteração em sua sistemática². O movimento trabalhista não participa de sua elaboração, apenas somando forças, num segundo momento, pela sua aprovação, implementação e fiscalização.

4.2. Quem paga o Vale-Transporte

A política do Vale-Transporte se baseia fundamentalmente em uma única lei, que cria um benefício trabalhista obrigatório. Vejamos os principais dispositivos do texto legal:

LEI Nº 7.418, DE 16 DE DEZEMBRO DE 1985

(conforme redação alterada pela Lei nº 7.619 de 30.9.1987)

Institui o Vale-Transporte e dá outras providências

Art. 1º - Fica instituído o vale-transporte, que o empregador (...) antecipará ao empregado para utilização efetiva em despesas de deslocamento residência-trabalho e vice-versa, através do sistema de transporte coletivo público (...)

Art. 2º - O Vale-Transporte (...) no que se refere à contribuição do empregador:

- a) não tem natureza salarial, nem se incorpora à remuneração para quaisquer efeitos;
- b) não constitui base de incidência de contribuição previdenciária ou de Fundo de Garantia por Tempo de Serviço;
- c) não se configura como rendimento tributável do trabalhador.

Art. 4º - A concessão do benefício ora instituído implica a aquisição pelo empregador dos Vales-Transporte necessários aos deslocamentos do trabalhador no percurso residência-trabalho e vice-versa (...).

Parágrafo único - O empregador participará dos gastos de deslocamento do trabalhador com a ajuda de custo equivalente à parcela que exceder a 6% (seis por cento) de seu salário básico.

Por meio dessa política, todo trabalhador tem direito a receber de seu patrão as passagens necessárias para ir e voltar do trabalho, por no máximo um desconto de 6% do salário, ficando o restante dos custos das passagens a cargo do patrão. A simplicidade desta transação, por demais naturalizada, não traz escrita na frente o que é. É necessária a crítica para decifrar este hieróglifo social e reinstaurar os alvos da luta do trabalhador pelos seus direitos. Em nossa análise a seguir, estaremos centrados na “participação do empregador” no custeio dos vales; compreendida essa “ajuda de custo”, dela decorre sem grandes ressalvas a interpretação do desconto de até 6% do salário do empregado, já explicitamente “participação do empregado”.

² A única alteração relevante da Lei nº 7.619/87 é substituir o “poderá antecipar” pelo verbo “antecipará”, tornando o benefício, de facultativo, em compulsório.

Em grande parte da literatura, assim como no senso comum dos cidadãos e na mídia, o Vale-Transporte é este benefício obrigatório, esta política social implementada via encargo sobre o setor empregador. De fato, pela Lei nº 7.418/85, aos salários monetários na economia brasileira soma-se este adendo *em bens*. Ora, de acordo com a literatura econômica sobre a microeconomia da relação salarial (para o modelo neoclássico, ver BORJAS, 2010), *benefícios trabalhistas devem ser compreendidos como pagamentos não-monetários de salário*, e a questão é saber seu impacto no mercado de trabalho.

Ora, essa contribuição patronal para a compra das passagens – que consubstancia o pagamento não-monetário em questão – soma-se aos custos de contratação do empregado da mesma forma que as contribuições previdenciárias e os eventuais planos de saúde ou tíquetes-alimentação. O custo do Vale-Transporte para o empregador já entra nos seus cálculos econômicos prévios à oferta de um posto de trabalho. Isto porque o benefício do Vale-Transporte é justamente isso: um benefício trabalhista, se inserindo no complexo jogo da determinação salarial.

Apenas que, sendo obrigatório, tal pagamento não-monetário soma-se aos pisos salariais da economia - seja o salário mínimo, seja o piso definido na negociação sindical da categoria. Seus efeitos são portanto análogos a um aumento daqueles pisos: seu encarecimento incide sobre os custos das empresas como um aumento da despesa salarial – desprovido de repercussão em tributos ou direitos trabalhistas – que, ao invés de aquecer o poder aquisitivo do trabalhador e com isso os mercados consumidores da economia (o que pode, feito numa escala macroeconômica, acabar inclusive aumentando a lucratividade da empresa), apenas injeta recursos no sistema de transporte público. *É um ônus, portanto, para as condições de empregabilidade do trabalhador*, e cria vantagens somente na medida em que o sistema de transportes públicos urbanos o faz.

Não podemos perder esta última afirmação de vista. É esta a origem do financiamento do Vale-Transporte: o custo da força de trabalho. Se, na contabilidade da empresa, e no senso comum do dia a dia, o Vale-Transporte é pago pelo empregador, nunca se deve esquecer que tais dispêndios compõem o valor da força de trabalho, o ônus coberto pelos lucros que o trabalhador provê à empresa que o contrata. Sem entrar em debates sobre elasticidades de oferta e de demanda em jogo para determinar a incidência final de tais despesas após os repasses relevantes, precisamos frisar isto: é sobre o custo marginal da contratação que se adiciona o ônus do transporte. Temos uma política fortemente análoga a um piso salarial – concedida em outro meio de pagamento, com outra unidade de conta; com outras restrições, outras vantagens – mas financiada da mesma maneira.

Imaginemos, para ilustração, que o valor do Vale-Transporte fosse incorporado ao salário mínimo, com todas as consequências fiscais e de repercussão em direitos, sendo extinto o benefício mas mantida a defesa da renda do trabalhador. Vê-se, em tal caso, que as únicas grandes diferenças seriam o fim das renúncias fiscal e de direitos, e o livre uso de tal verba pelo empregado. A fonte dos recursos manter-se-ia a mesma.

É tanto mais estranho dizer que é o empregador que financia o transporte público, e não o trabalhador. Fizéssemos a incorporação do valor do Vale-Transporte ao salário mínimo, extinguindo o benefício, continuaríamos a dizer ser o setor empregador a financiar o transporte público? Afinal, se o salário é pago pelo patrão... Mas seguir este raciocínio seria dizer que então o trabalhador nunca paga nada, tudo é pago pelo patrão. E o ônus sobre a empregabilidade?

O Vale-Transporte é uma complementação do salário, mas deve ser compreendido como salário, como uma deformação do salário – desonerada, com outra indexação, e imobilizada em meios de pagamento distintos. Se voltarmos aos primeiros anos de sua implementação, inclusive veremos a disseminação desse benefício ocorrer frequentemente em espécie, ou com grandes facilidades de conversão dos vales em dinheiro nos mercados informais de revenda como atesta a reportagem abaixo, de 1995:

SP REGISTRA ENXURRADA DE PASSE FALSO

... Os falsificadores estão usando a imensa quantidade de barracas de rua que trocam passes por mercadorias ou dinheiro para colocar os vales-transporte na praça. ... No mercado informal, os camelôs pagam –em dinheiro ou produtos– pelos vales-transporte sempre menos do que R\$ 0,65 [valor da passagem normal]. Depois, revendem os bilhetes a terceiros a um valor mais alto, mas ainda inferior aos R\$ 0,65. (FOLHA DE SÃO PAULO, 23/08/1995, grifos nossos)

Este mercado de revenda, se bem largamente coibido com a implantação da bilhetagem eletrônica, ainda subsiste, como atesta o anúncio abaixo sobre compra de Vale-Transporte em Botafogo/Rio de Janeiro, fotografado pelo autor em fins de 2017 e ainda presente sem alterações.



Seja qual for o meio de contornar a imobilização do benefício em meios de pagamento restritos ao transporte público, fica explícito o caráter da intervenção: um piso *salarial*, desonerado. É esta a natureza econômica dos recursos que financiam o transporte público: o valor da força de trabalho.

4.3. Natureza jurídica

Também no direito esta natureza se impõe. Voltemos ao texto legal: o artigo 2º é o responsável por livrar este benefício da natureza salarial, das contribuições previdenciárias e da incidência tributária. Não fosse este artigo³, uma transferência com estas características, do empregador ao empregado – não importando ser concedida “em bens” para fazer frente a custos do empregado – seria considerada salarial. Na literatura jurídica e na jurisprudência trabalhista, é clara a compreensão de que transferências não-monetárias regulares, do patrão para o empregado, configuram pagamento de salário “em utilidades”. É o que diz o artigo nº 458 da CLT:

CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DO TRABALHO

Art. 458 - Além do pagamento em dinheiro, compreende-se no salário, para todos os efeitos legais, a alimentação, habitação, vestuário ou outras prestações “in natura” que a empresa, por força do contrato ou do costume, fornecer habitualmente ao empregado. (Redação dada pelo Decreto-lei nº 229, de 28.2.1967)

Em julgamento no STF sobre a concessão do Vale-Transporte em dinheiro, o ministro Marco Aurélio argumentava:

Logicamente, se não se tem o vale-transporte, tal como definido pela lei, ou seja, indenizatório, nada impede, no entanto, que, de forma voluntária, o empregador avance e satisfaça a totalidade do que custa realmente o transporte da residência até o local de trabalho. O valor satisfeito [...] enquadra-se no gênero ganhos habituais do empregado e, portanto, a um só tempo, integra a remuneração para todas as consequências trabalhistas e também o salário-contribuição para efeito de recolhimento à Previdência e repercussão em futuros benefícios. (RE 478.410 / SP, 10/03/2010, p. 863)

Tal compreensão tem base constitucional, seja na própria definição de salário mínimo – que inclui o transporte entre as necessidades que ele visa cobrir – seja na incorporação de “ganhos habituais” ao salário de contribuição previdenciária:

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

Art. 7º - São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: [...] IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim;

Art. 201 [...] § 11 - Os ganhos habituais do empregado, a qualquer título, serão incorporados ao salário para efeito de contribuição previdenciária e conseqüente repercussão em benefícios, nos casos e na forma da lei.

O efeito da Lei nº 7.418/85 foi de criar uma exceção à aplicação deste princípio no caso de a contribuição do empregador ao pagamento do Vale-Transporte ocorrer de acordo com a estrita

³ Nos anos 2000 algumas alterações legais acompanharam esta solidificação, no Direito do Trabalho, desta compreensão, alargando o escopo das ajudas de custo, relativizando o conceito de salário.

definição daquela lei. É o processo, caracterizado por REIMANN (2004), como “privatização ou desordenamento do Direito do Trabalho”:

Nos últimos anos, foram introduzidas diversas negações entre os direitos trabalhistas. As parcelas pagas *in natura* ao empregado, no Programa de Alimentação do Trabalhador, e o Vale-Transporte, por força de negativa legal, não têm natureza salarial. Também o vínculo de emprego é negado, com intervenções na natureza contratual. [...] Com isso, há um evidente processo de afastamento do Direito do Trabalho de suas bases tradicionais: o salário e o emprego. Podemos chamar a esse processo de privatização (a autonomia privada nesse ramo do Direito passa a ser maior) ou de desordenamento do trabalho.” (REIMANN, 2004)

Ou seja, no Direito do Trabalho o Vale-Transporte é isto: um canal específico, definido em lei, no qual se abre uma exceção à incorporação ao salário de toda transmissão não-monetária ao empregado, permitindo que esta despesa patronal seja livre de tributos e demais repercussões em direitos trabalhistas. Envolve, portanto, uma renúncia fiscal (por parte de INSS, FGTS, etc.) e de direitos trabalhistas (como incorporação ao 13º, ao adicional de férias, etc.) para livrar de custos a participação do empregador.

Esta forma de subsídio à participação patronal em tais gastos reedita o mecanismo instituído no programa do Vale-Refeição em 1976⁴ – inspiração fundamental, aliás, para a política de Vale-Transporte conforme se registra entre as suas primeiras proposições em CADAVAL, 1980. Jamacy Costa Souza, em seu estudo sobre o programa do Vale-Refeição, conclui constituir então “um programa de incentivos fiscais, que teve como justificativa [...] a redução do custo operacional das empresas” (SOUZA, 2013, p.174). De fato, o autor questiona:

Em 1976, o Estado brasileiro iniciou um novo modelo de subsídio às empresas que ofereciam alimentação aos empregados, instituindo um Programa de Incentivo Fiscal à Alimentação do Trabalhador (PIFAT), operando-o por três diferentes mecanismos tributários (BRASIL, 1976c). As refeições, por sua vez, deveriam obedecer a parâmetros nutricionais estabelecidos pela burocracia estatal (BRASIL, 1976e). Essas duas frações (a tributária e a alimentar) permitem, então, caracterizar essa política como um PIFAT/PAT. [...] O que explicaria a longevidade do programa que, criado como transitório, está em vigor há 37 anos? O que, na dimensão política, sustenta essa intervenção? Uma explicação imediata seria o fato de que sendo o PIFAT/PAT uma intervenção que, embora explicitamente ter a nutrição como objetivo, seu fim, ou o que sustenta, é o benefício tributário para os empregadores, característica de larga importância para os gestores das empresas beneficiárias (BANDONI, BRASIL et al, 2006; MOURA, 1988). (SOUZA, 2013, pp. 24 e 35, grifos nossos)

Esperamos com esta exposição haver demonstrado que se trata de uma política de piso salarial, cuja inserção jurídica como ajuda de custo, se estimula a sua compreensão como “contribuição do setor empregador ao custeio do transporte público”, construindo uma aura de legitimidade, faz parte

⁴ Inclusive o decreto regulamentador vigente reproduz a mesma redação do artigo 2º da Lei nº 7.418/85:

DECRETO Nº 5, DE 14 DE JANEIRO DE 1991

Art. 6º - Nos Programas de Alimentação do Trabalhador (PAT), previamente aprovados pelo Ministério do Trabalho e da Previdência Social, a parcela paga in-natura pela empresa não tem natureza salarial, não se incorpora à remuneração para quaisquer efeitos, não constitui base de incidência de contribuição previdenciária ou do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e nem se configura como rendimento tributável do trabalhador.

de um processo de relativização do conceito jurídico de salário e consequente desordenamento do Direito do Trabalho.

4.4. Idiossincrasias: indexado, regionalizado, focalizado

Debatida sua natureza econômica e jurídica *salarial*, vejamos em que difere do salário pago.

Por um lado, justamente por ser um pagamento em *bens*, e não uma transferência monetária, o pagamento do Vale-Transporte é indiferente ao preço destes bens. Se a tarifa de ônibus aumenta, o trabalhador continua tendo direito ao seu sortimento de passagens, ficando apenas mais cara, *para o empregador*, a sua compra. Neste sentido, o adendo ao piso salarial da economia conta com uma indexação à tarifa: se esta aumenta, simplesmente aumenta o saldo monetário que o patrão deve carregar mensalmente nos cartões de seus empregados, mantendo-se constante seu “poder aquisitivo”, isto é, a quantidade de viagens que aquele saldo permite.

O cenário de sua criação e implementação – fim dos anos 1980 e início dos 1990 – era de uma inflação em aceleração constante, caracterizando processo hiperinflacionário que corroía paulatinamente os salários nominais. Enquanto proliferavam cláusulas de indexação nos contratos da economia, principalmente no setor financeiro, os trabalhadores de baixa-renda ficavam desprovidos deste tipo de arremedo. Batalhava-se para encurtar os prazos dos dissídios trabalhistas, mas a aceleração do preço de itens básicos do consumo popular, como alimentação, higiene, e transporte, frequentemente criavam a situação da remuneração reajustada poucos meses antes já não cobrir o mínimo para a sobrevivência.

Neste contexto, a proposta do Vale-Transporte representava para o trabalhador a conquista de pelo menos uma indexação direta a um custo básico. Ela garantia que o salário acompanharia a elevação do custo do transporte, protegendo a renda das classes baixas, desmobilizando os protestos e permitindo a estabilização do setor de transportes urbanos via alça das tarifas a patamares inauditos. Inovação da política de rendas, sem dúvida, indexação essencial num período de alta inflação. Será que ainda se justifica ante seus efeitos colaterais, hoje, estabilizada a moeda?

Ao mesmo tempo, a unidade de conta a que essa complementação salarial é indexada não é unívoca. Na contramão do piso do salário mínimo, que passou por um processo de unificação nacional ao longo de todo o século XX, o piso do Vale-Transporte é determinado de acordo com preços locais de transporte público. É uma fragmentação, portanto, do piso nacional de renda mínima, em indexadores regionais.

Soma-se a isso ser uma complementação salarial em tese adaptável à necessidade de transporte de cada trabalhador, o que poderia indicar maior penetração dessa política no alívio de casos extremos de falta de mobilidade urbana. Em vez de se limitar a um piso igual para todos, unificado, a política pretende igualar de acordo com a necessidade de cada um. Será assim mais justa? E, independente disto, será que alcança sua pretensão, ou prolifera distorções? Sobre isto, há menções na literatura

sobre discriminação de trabalhadores que moram longe, e relatos de trabalhadores falsificando atestados de residência próximos ao emprego para garantirem a contratação – em conformidade com o que deduz a teoria sobre benefícios (SUMMERS, 1989) – não havendo, no entanto, quantificação ou comprovação desta alegação.

De toda forma, o Vale-Transporte consubstancia um adendo salarial, indexado à tarifa, imobilizado em passes de transporte público. A política do Vale-Transporte constitui, portanto, *um pacto de proteção da remuneração salarial, com renúncia de tributos e de repercussão em direitos trabalhistas, sob o controle das concessionárias de transporte público*. Resta analisar esta última característica: a imobilização da verba nos passes.

4.5. Vale-Transporte, benefício imobilizado em “vales-transporte”

A origem da lei aponta sua redação entre os setores transportadores. Após a promulgação do benefício facultativo com aval do empresariado, *a la Vale-Refeição*, o trabalhismo adota a bandeira proposta pelas transportadoras de torná-lo obrigatório, e depois de incluí-lo na pauta de reivindicação. A lei pega, o trabalhismo se mobiliza para defender o sistema de que não participou da construção, repetindo a história do Vale-Refeição (SOUZA, 2013).

E em defesa deste pacto, vemos os agentes econômicos se manifestarem, explicitando-o. Caso exemplar se dá em 2006, quando a Medida Provisória n° 280 inclui um artigo admitindo e regulando a concessão do Vale-Transporte diretamente em dinheiro. A reação é tamanha que apenas 8 dias depois a MP n° 283 revoga aquela disposição, alegando em sua Exposição de Motivos haverem sido

...apontadas pelas entidades representativas das empresas de transporte urbano e entidades representativas dos trabalhadores possibilidades de prejuízos a ambos os setores diretamente interessados. (BRASIL, 2006)

A reação dos movimentos sindicais – havendo sido citados CUT, CGT, Força Sindical e Confederações – se baseia nos seguintes argumentos:

...Segundo [o senador Paulo Paim (PT-RS)], um direito acessório do trabalhador, como é o caso do vale-transporte, quando é convertido em dinheiro, tende a se perder ao longo do tempo. “*A experiência mostra isso. Ganhos indiretos acabam embutidos nos salários e, com o tempo, desaparecem.*” As centrais sindicais também fizeram carga, alegando que o pagamento do vale em dinheiro não protegeria o valor contra reajustes nas tarifas. (O ESTADO DE SÃO PAULO, 25/02/2006, p. B7)

Vemos a força do pacto de defesa salarial: esse direito trabalhista só tem garantia de ser disseminado, conhecido, e principalmente fiscalizado e defendido, caso se mantenha a simbólica transmissão mensal das passagens de transporte público para o empregado. O sindicalismo entende que a proteção salarial requer este rito, este reconhecimento de que o transporte casa-trabalho é de responsabilidade não do empregado, mas do patrão.

Ao mesmo tempo, conforme definia um dos redatores da lei,

...quando o empregado utiliza o Vale-Transporte para o seu deslocamento, ele não está pagando o transporte coletivo. *O transporte já foi pago pelo empregador* ao sistema público de transporte coletivo. [...] O Vale-Transporte é apenas um título de crédito *representativo* do contrato de transporte já celebrado com o sistema de transporte público (REBELO, 2012, p. 35, grifos do original).

Os usuários do Vale-Transporte não são clientes da transportadora. Quem faz as compras, e é obrigado a fazê-lo, são os empregadores. Mas na decisão de ofertar o transporte público – a quantidade veículos, os horários, a qualidade – aqueles usuários aparecem como consumidores *cativos*. Conforme se reforça a inconversibilidade do meio de pagamento (cartões identificados, controle dos itinerários percorridos, biometria), e as penalidades aos empregados que desviam seu uso (como aponta a jurisprudência punindo casos de revenda para ir de bicicleta ou a pé para o trabalho) – ambos processos legitimados como combates a fraudes e golpes dos brasileiros irremediavelmente afeitos à corrupção da política social – o beneficiário do Vale-Transporte tem cada vez menos opções para uso do seu benefício que não na concessionária monopolista de transporte público.

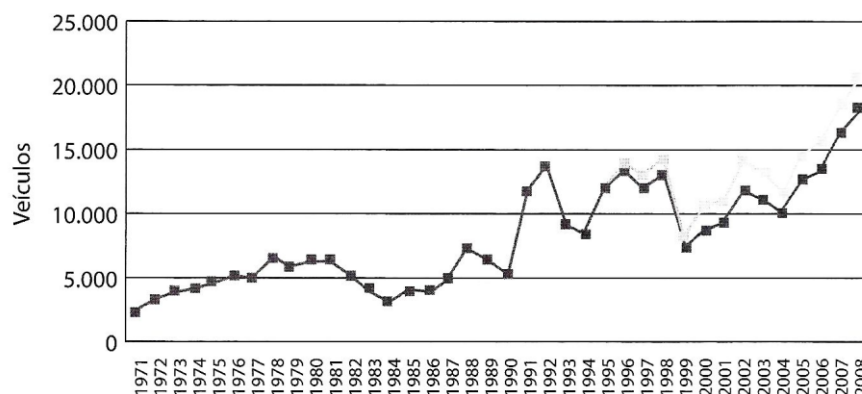
Perfeito sistema, que com toda a pompa moral impõe mil restrições ao uso que os empregados dão aos seus cartões. E assim permite, com essas volumosas receitas garantidas, insensíveis à piora do serviço, decolar as tarifas – garantindo imensa injeção de recursos na acumulação industrial das empresas de transporte urbano (VASCONCELLOS, 2013, p.236), chamado “ pilar de financiamento” (CADAVAL, 1993)⁵. É este, de fato, um dos grandes setores industriais do Brasil, que soube defender seus interesses e criar leis que mobilizam toda a sociedade para garantir seu ganha-pão. O que assusta é o subterfúgio da

⁵ Como atesta reportagem de 1991, sobre *boom* de vendas para os transportadores:

VENDAS DE ÔNIBUS BATEM RECORDE ESTE ANO

Pelo menos um setor da indústria não tem do que reclamar neste ano: o de ônibus. Com vendas para o mercado interno previstas em 15 mil unidades até o final de 91, os fabricantes vão atingir o seu recorde histórico. ... É exatamente o setor urbano (e não o rodoviário) que contribuiu para o crescimento das vendas. [...As causas, de acordo com o] vice-presidente da Associação Nacional de Fabricantes de Veículos Automotores e diretor de recursos humanos da Mercedes-Benz, a líder das vendas de ônibus, com 75% do mercado ... são a implantação do vale-transporte e principalmente a política realista de tarifas das grandes cidades, que capitalizou os frotistas e serviu como estímulo para renovação e ampliação das frotas. (FOLHA DE SÃO PAULO, 13/10/1991, grifos nossos).

E os dados de vendas de ônibus no mercado interno (baseados em ANFAVEA, 2012, e FABUS, s.d., *apud* VASCONCELLOS, 2013, p. 66) explicitam a contínua acumulação do setor, com alta nos 1990:



lei do Vale-Transporte, seu entrelaçamento, seu ocultamento e os muitos véus morais que nos ofuscam da sua natureza salarial. E desmobilizam o trabalhismo, como vimos nos protestos de 2013:

...Juruna, secretário-geral da Força Sindical, afirma que, por conta da grande formalização do mercado de trabalho e das conquistas de benefícios como o vale transporte, o preço das passagens não impacta mais de maneira tão direta no bolso do trabalhador. (VALOR ECONÔMICO, 19/06/2013)

Como um ovo de Colombo, é preciso aceitarmos essa realidade: pelo vale se concede piso mínimo e indexação, certo, mas em troca de deformar a precarizar nada mais do que *o próprio salário*, que passa a ter essa parte regida por dispositivos disciplinares. Foi, assim, fragmentada a prerrogativa de se aumentar o piso salarial no Brasil, concedendo-a a cada empresa de transporte público – que exibem, por todo o país, “sinais claros de cooptação do Estado pelos contratados” (VASCONCELLOS, 2013, p.78). Tornaram-se capazes de se financiar via trabalhador, levando-o com seu piso indexado a pagar por um serviço que, em todo o mundo, vem se tornando tão custoso que precisa de subsídios governamentais diretos (CARVALHO et al., 2013). No Brasil optamos por não assumir tais custas públicas, mas deixá-las a incorporar o “custo-Brasil”, a onerar a empregabilidade à guisa de política social, de benesse do bom empresariado, de disciplina paternalista do irredutível operariado. Eis o Vale-Transporte, nossa opção pela pletora de incentivos errados.

Acompanhando, em 2017, um trabalhador em estação de metrô para passar o cartão de Vale-Transporte em troca do dinheiro (uma forma ainda frequente de revenda), o autor registrou o depoimento de que, para aquele cidadão, “*eu preciso fazer isso, senão eu perco esse dinheiro. Eu recebi pelo meu trabalho, é meu, é meu salário que vem preso no cartão*”. Pretendemos haver sustentado essa sua afirmação.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo de caso do Vale-Transporte nos traz conclusões alarmantes sobre este mecanismo, sobre suas consequências de mobilização política, sobre seus efeitos econômicos, sobre sua justiça social. Quanto mais, se voltamos à questão de fundo deste artigo, de analisar um benefício *dentre uma família de “ajudas de custo” em franca expansão* (REIMANN, 2004). Faz-se mister, portanto, uma agenda de pesquisa que aprofunde nossa compreensão do Vale-Transporte, do Vale-Refeição e das diversas prestações indenizatórias, de caráter fortemente disciplinar, intervindo na liberdade do trabalhador de destinação da sua remuneração, sobretudo em suas consequências econômicas e de mobilização política. É o primeiro passo para se decifrar tais hieróglifos sociais, dar os verdadeiros nomes às coisas, para partir para a sua transformação.

Em tempos de “reforma” trabalhista, tanto mais é necessário compreender, nestes benefícios que proliferam, suas conquistas em termos de defesa do poder aquisitivo da remuneração, e seus retrocessos, sua relativização e precarização do salário. Este artigo visa, finalmente, provocar tal

discussão, acreditamos, urgente, para efetivarmos a política do Vale-Transporte, não como uma política de benefícios concedidos com muitos poréns, mas como uma política de efetivo direito à mobilidade urbana e à dignidade do empregado.

Nós compreendemos a importância do vale-transporte para o trabalhador, mas entendemos que essa forma paternalista gera uma situação parecida com o que havia na época da escravidão, quando o dono definia tudo para o escravo. Hoje, definimos que transporte o trabalhador vai usar, a cesta básica, o vale-refeição, etc. [depoimento de empresário da construção civil, ANTP, 1994]

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

[ANTP] ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTES PÚBLICOS. 2º Encontro Nacional sobre Vale-Transporte. Revista dos transportes públicos, n. 63, p. 27-70. 1994.

_____. Avaliação do meio de transporte ônibus e uso do vale-transporte. Revista dos transportes públicos, n. 71, p. 73-92. 1996.

ASSAD, Kader Carvalho. Reivindicações, manifestações e movimentos sociais por transporte coletivo em Cuiabá no período de 1985 a 2014. Cuiabá, 2015. Dissertação (Mestrado). PPGPS/UFMT.

BELDA, Rogério. Vale-transporte, a gênese de uma boa ideia que completou 25 anos de vigência. Revista dos Transportes Públicos n. 132, p. 5-7. 2012.

BORJAS, George. Labor Economics. New York, EUA: McGraw-Hill, 2010.

BRASIL. Presidência da República. Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho.

_____. Projeto de Lei nº 5.378, que dispõe sobre a instituição do vale-transporte e dá outras providências. Diário do Congresso Nacional, 24/10/1981, p. 11961-11964.

_____. Exposição de Motivos GM nº 20 de 22 de julho de 1985, dos senhores ministros dos transportes e do trabalho. Diário do Congresso Nacional, 09/08/1985, p. 7881-7882.

_____. Discussão, em primeiro turno, do Projeto de Lei do Senado nº 19, de 1987, de autoria do Senador Affonso Camargo, alterando dispositivos da Lei nº 7.418, de 16 de dezembro de 1985, que instituiu o vale-transporte. Diário do Congresso Nacional, 07/08/1987, p. 1482-1483.

_____. Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 283/2006. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD15MAR2006.pdf#page=56>>. Acesso em novembro de 2018.

CADAVAL, Maurício. Vale-Transporte: um instrumento da política tarifária nos transportes urbanos. Revista dos transportes públicos, n. 9, p. 9-21. 1980.

_____. Políticas tarifárias de ônibus urbanos nas capitais brasileiras. Revista dos transportes públicos, n. 58, p. 5-12. 1993.

CARVALHO, C.H.R.; GOMIDE, A.; PEREIRA, R.H.M.; MATION, L.F.; BALBIM, R.; LIMA NETO, V.C. et al. Tarifação e financiamento do transporte público urbano. Nota Técnica n. 2. Brasília: Ipea, 2013

O ESTADO DE SÃO PAULO. 25/02/2006.

FOLHA DE SÃO PAULO. 03/08/1987.

_____. 13/10/1991.

_____. 23/08/1995.

GALHARDI, Eurico; PACINI, Paulo e NEVES, Isabella Verdolin. Conduzindo o Progresso – A História do Transporte e os 20 anos da NTU. Memória. Brasília, Escritório de Histórias. 2007.

[IPEA] INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Série salário mínimo real. Disponível em <<http://www.ipeadata.gov.br>>. Acesso em novembro de 2018.

MOISÉS, José Álvaro; MARTINEZ-ALIER, Verena. A revolta dos suburbanos ou Patrão, o trem atrasou. Contradições Urbanas e movimentos Sociais. Rio de Janeiro: Cedec/Paz e Terra, p. 13-63, 1978.

[NTU] ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES URBANOS. Pesquisa Anual Vale-Transporte. Brasília: NTU, 2005.

_____. Pesquisa mobilidade da população urbana 2006. Brasília: NTU, 2006.

_____. Pesquisa Anual Vale-Transporte. Brasília: NTU, 2010.

_____. Pesquisa Anual Vale-Transporte. Brasília: NTU, 2011.

_____. Pesquisa Anual Vale-Transporte. Brasília: NTU, 2012.

_____. Pesquisa mobilidade da população urbana 2017. Brasília: NTU, 2017.

REBELO, Darci Norte. A História do Vale-Transporte. Associação Nacional dos Transportes Públicos. Edição comemorativa. 2012.

[RE] RECURSO EXTRAORDINÁRIO n° 478.410. Acesso no endereço eletrônico <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/> sob o número 535517.

REIMANN, Marcos. Simplicidade ou flexibilidade: um contrato simplificado de trabalho. Brasília, Senado Federal, Consultoria Legislativa, 2004

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SOUZA, Jamacy Costa. A gênese do programa de incentivo fiscal à alimentação do trabalhador (PIFAT/PAT). Salvador, 2013. Tese (Doutorado). PPGSC/UFBA.

SOUZA, P. R.; BALTAR, P. E. Salário mínimo e taxa de salários no Brasil - réplica. Pesquisa e Planejamento Econômico, 10 (3), pp. 1045-1058. 1980.

[SPTRANS] SECRETARIA MUNICIPAL DE MOBILIDADE E TRANSPORTES DA PREFEITURA DE SÃO PAULO. Tarifas. Disponível em <http://www.sptrans.com.br/a_sptrans/tarifas.aspx>. Acesso em novembro de 2018.

SUMMERS, Lawrence. Some Simple Economics of Mandated Benefits. American Economic Review, 79, maio de 1989, pp. 177-183.

VALOR ECONÔMICO, 19/06/2013.

VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara de. Políticas de transporte no Brasil. Barueri, SP: Manole, 2013.

VELOSO, André Henrique de Brito. O ônibus, a cidade e a luta: a trajetória capitalista do transporte urbano e as mobilizações populares na produção do espaço. Belo Horizonte, 2015. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Geografia/UFMG.

REFERÊNCIAS DAS CITAÇÕES

AFFONSO, Nazareno Spósito Neto Stanislaw. Chega de enrolação, queremos condução: movimentos reivindicativos de transportes coletivos em São Paulo: 1979-1982/83. Brasília: EBTU, 1987, 2 volumes.

BANDONI, D.H.; BRASIL, B.; JAIME, P. C. Programa de Alimentação do Trabalhador: representações sociais de gestores locais. Revista de Saúde Pública, v. 40, p. 837-842, 2006. ISSN 0034-8910. BRASIL. Lei n. 6.321, de 14 de abril de 1976. Presidência da República. Brasília, 1976c.

_____. Portaria n. 652 de 22 de dezembro de 1976. Designa comissão para proceder ao exame dos programas de alimentação do trabalhador, apresentados pelas pessoas jurídicas. Brasília: Ministério do Trabalho, 1976e.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. Movimentos Sociais. Revista Novamerica/Nuevamerica, Movimentos Sociais e Globalização, nº 89, março 2001. Disponível em: <http://www.msebrasil.org/artigos/msg_ler.asp?ID_MSG=97>. Acesso em novembro de 2018.

MOURA, J. B. D. Avaliação do programa de alimentação do trabalhador, no Estado de Pernambuco, Brasil. Revista de Saúde Pública, v. 20, p. 115-128, 1986. ISSN 0034-8910.

NUNES, E. Inventário de quebra-quebras nos trens e ônibus em São Paulo e Rio de Janeiro, 1977-1981. In: MOISÉS, J. A. Cidade, povo e poder. Rio de Janeiro: Cedec/Paz e Terra, n. 5, p. 92-108, 1982.