

# DEFESA DE INTERESSES DIFUSOS ENVOLVIDOS NO TRANSPORTE COLETIVO URBANO

**Simaia do Socorro Sales das Mercês**

Núcleo de Altos Estudos Amazônicos / Universidade Federal do Pará

## RESUMO

O trabalho analisa a atuação do Ministério Público do Estado do Pará (MP/PA) relativa ao serviço de transporte urbano por ônibus no município de Belém, em especial aos interesses difusos envolvidos. A partir de levantamento dos procedimentos extra-judiciais e das ações civis públicas, realizado no Ministério Público e no Fórum de Justiça do Estado, o estudo aponta que, apesar da importância das ações empreendidas, a atuação do MP/PA tem sido restrita a problemas imediatos e de grande alcance na opinião pública, ficando praticamente sem iniciativa em relação aos problemas mais fundamentais que envolvem a provisão do serviço, cuja minimização poderia ser alcançada se fossem cumpridas as determinações legais vigentes e as diretrizes técnicas indicadas nos diversos planos elaborados pelo poder público.

## ABSTRACT

The paper approaches the performance of the *Ministério Público do Estado do Pará* relative to the service of urban transport for bus in *Belém*, especially to the involved diffuse interests. Starting from rising of the non judicial procedures and of the public civil actions, accomplished in the *Ministério Público* and in the *Fórum de Justiça do Estado*, the study appears that, in spite of the importance of the undertaken actions, the performance of MP/PA has been restricted to immediate problems and of great reach in the public opinion, being practically without initiative in relation to the most fundamental problems than it involves the provision of the service, whose solution could be reached if the legal determinations and the suitable technical guidelines in the several plans elaborated by the public power were accomplished.

## 1. INTRODUÇÃO

Os interesses dos usuários de transporte coletivo urbano são classificados como difusos, haja vista que:

Interesses difusos são os assim considerados porque seu objetivo é um bem cuja fruição é igualmente indivisível entre seus titulares individuais, porém os mesmos integram um grupo social indefinido em sua segmentação, tais como os usuários de bens de serviços coletivos (transporte, educação, saúde, etc.) [...]. São os interesses de agrupamentos intrinsecamente inorgânicos, pois aqueles que os compõem apenas se vinculam entre si, em função do eventual dano ao bem ao qual são destinatários, o que impossibilita sua identificação precisa. Estes são bens coletivos dos quais ninguém pode ser excluído de sua fruição.

Neste sentido, tais indivíduos apresentariam intrínseca carência organizacional, decorrente do alto custo de sua eventual agregação, à medida que não partilham relações comuns, imediatas e pretéritas ao dano sofrido, tornando sua aproximação um problema máximo de ação coletiva (Lopes, 2000: 177-178).

A Constituição Federal outorgada em 1988 (CF/88) estabeleceu entre as funções do Ministério Público (MP) “zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública dos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia” e “promover o inquérito civil e a ação pública para a proteção do patrimônio público social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos” (Brasil, 1988). Cabe observar a discussão se seriam interesses ou direitos difusos e coletivos (Mancuso, 1988).

O inquérito civil público tem por objetivo:

verificar se houve lesão aos interesses coletivos ou difusos, mediante a colheita de provas da mesma, a fim de subsidiar eventuais e posteriores ações civis públicas.

Este inquérito não é, porém, indispensável para que as ações sejam propostas pelo *Parquet* [...] e [...] é completamente dirigido e produzido por um agente do Ministério Público (Lopes, 2000: 180, grifos do autor).

A questão abordada neste trabalho é: a competência para defender os interesses/direitos difusos da sociedade, relativos aos serviços de transporte coletivo urbano está sendo efetivamente cumprida pelo MP? Justifica-se o estudo em vista das dificuldades antes referidas acerca da organização dos usuários e das características do MP que o tornam agente privilegiado de representação social. Além disso,

os usuários cativos do transporte público (a maioria da população) encontram muitas barreiras para se fazer representar. A primeira e a mais importante barreira é que estes setores não se encontram representados nas altas camadas decisórias do Estado, porque a maioria deles não tem recursos sociais e econômicos para adquirir educação e treinamento para assegurar a ascensão dentro do Estado. Em segundo lugar, eles não possuem formas eficientes de representação política e, em muitos casos, têm sido reprimidos por regimes autoritários, o que dificulta sobremaneira a organização de formas estáveis de representação (Kowarick; 1979). Em terceiro lugar, o transporte é apenas um dos problemas enfrentados pela classe trabalhadora, ao lado da habitação, saneamento, educação, saúde e alimentação. Assim, as pressões sobre o Estado dividem-se em várias frentes de conflito (Vasconcellos; 1996: 67).

Toma-se como objeto de estudo empírico a Região Metropolitana de Belém (RMB), onde o serviço de transporte por ônibus é gerido pelo poder público e prestado precariamente por empresas privadas, sendo os problemas há muito apontados (PENTEADO, 1968; GEIPOT, 1980; EMTU/Bel, 1985; PARÁ e JICA, 1991; CTBel, 1999; e PARÁ e JICA, 2001).

Dentre esses problemas, destaca-se o sistema operacional que está estruturado de forma que a maioria das linhas liga os bairros ao centro de comércio e serviços através dos principais corredores viários, nos quais é observado excesso de oferta relativamente à demanda, o que eleva os custos e aumenta o valor da tarifa. O atendimento às áreas mais distantes do centro exige elevada frota ou é feito com grandes intervalos entre as viagens e excessiva taxa de ocupação dos veículos em grandes trechos dos itinerários. Há quase trinta anos, diretrizes para promover melhorias no transporte por ônibus, baseadas na reestruturação do sistema, com a introdução de integração físico-tarifária através da implantação de linhas troncais e alimentadoras/difusoras, têm sido recorrentemente indicadas nos diversos planos elaborados pelo poder público. Da mesma forma, indica-se maior eficiência na fiscalização e controle da operação, onde a deficiência da gestão pública é a tônica, com graves repercussões negativas nas condições de transporte da maioria da população metropolitana, destacando-se os impactos no valor da tarifa, a qual é calculada com base no número de passageiros transportados. (GEIPOT, 1980; EMTU/Bel, 1985; PARÁ/JICA, 1991; CTBel, 1999 e PARÁ/JICA, 2001).

A atuação do Estado nas condições de provisão do serviço tem sido historicamente subordinada aos interesses do poder econômico no setor, evidenciando a aliança existente entre esses atores sociais. A expressão de interesses corporativos dentro do Estado se verifica por ação e omissão nas questões fundamentais identificadas na problemática que envolve a provisão do serviço (Mercês, 1998 e 2004). Essas questões referem-se a:

1. a forma de delegação da operação do serviço às empresas privadas, com o não cumprimento da exigência legal de licitação, que representa potencial risco de perda tanto da exploração dos principais corredores de transporte, quanto das áreas de exploração exclusiva das empresas, consolidadas a partir do início da década de '70 do século passado;
2. a não reestruturação do sistema operacional que exige uma mudança radical no esquema de áreas de operação exclusiva. Além disso, a operação das linhas troncais e alimentadoras/difusoras pela iniciativa privada teria que, necessariamente, ser objeto de nova concessão do poder público. Por outro lado, a integração tarifária pressupõe a instituição de mecanismos de arrecadação e distribuição da receita tarifária entre os operadores e, portanto, um controle rigoroso dos custos e do número de passageiros transportados;
3. a não implementação de melhorias nos mecanismos de controle dos insumos do cálculo tarifário, cujos principais componentes são fornecidos pelas empresas operadoras que têm utilizado o domínio sobre o conhecimento dos dados de forma a garantir maior lucratividade.

Assim, convém plenamente aos objetivos empresariais a manutenção da situação atual, tanto no que concerne à forma de delegação da operação, ao sistema operacional e à forma de remuneração do serviço, quanto à não instituição de mecanismos de controle efetivo pelo Estado, que se mostram complementares nas estratégias de consecução daqueles objetivos. Enquanto os interesses das empresas de transporte coletivo são priorizados, o atendimento às necessidades da população, especialmente a residente na periferia, é realizado de maneira precária (Mercês, 1998 e 2004).

A análise apresentada neste artigo se refere às iniciativas do MP/PA na área de transporte por ônibus na RMB, em especial, inquéritos civis públicos e ações civis públicas propostas, sem considerar as decisões processuais. Conclui-se que, apesar importante, a atuação do MP/PA não tem dado conta das questões fundamentais antes referidas.

## **2. ESPECIFICIDADES DO MP NA DEFESA DE INTERESSES/DIREITOS DIFUSOS**

Lopes afirma que a resolução do problema de organização dos interesses difusos “depende fundamentalmente do contexto institucional existente” (2000: 178) e, apoiado em Capelletti e Garth (1988), que

A representação dos interesses difusos tem recebido diversas soluções, que vão da incumbência a um órgão do Estado para tal fim, passando pela legitimação de associações civis vinculadas à fruição de bens indivisíveis e incluindo a possibilidade da defesa dos interesses por um único postulante individual, o qual demonstraria a transcendência do dano sofrido pelo mesmo.

[...]

É na representação associativa que Capelletti reconhece menos inconvenientes para a postulação dos interesses difusos. As associações civis, conforme observada na experiência norte-americana, seriam as mais diligentes, dentre os legitimados, para a propositura das *collective actions*, em razão de sua maior aderência aos interesses difusos. Não pertencendo ao Estado e nem se limitando a um único afetado pelo dano social, seriam capazes do máximo de envolvimento com o bem coletivo em causa, embora seja impossível agregar o conjunto dos prejudicados (2000: 178-179).

No Brasil, embora haja jurisprudência contrária à ampliação temática das ações civis públicas, além das favoráveis (Lopes, 2000), entende-se que o MP, na sua atual formatação, estabelecida pela CF/88, apresenta-se como instituição potencialmente bastante privilegiada para a defesa de interesses difusos.

Segundo análise de Lopes, que o compara a similares internacionais e no quadro histórico-brasileiro, em relação ao aspecto diretivo, é no MP que “assume maior proeminência a diversificação das fontes de onde provém a sua direção, [...], consistindo em evidente fator de independência da instituição”; essa independência também é revelada no aspecto estrutural, “pois detém *iniciativa legislativa* concernente tanto à sua organização interna, quanto à sua dotação orçamentária correspondente”; no que concerne ao aspecto funcional, o MP “é o único, [...], *inteiramente despido de funções auxiliares* de algum Poder” (2000; 51-72, grifos do autor).

Com a sua independência institucional do Estado, a legitimidade do *Parquet* deixou de ser dada, tornando-se necessário construí-la. E ela só poderia ser obtida na sociedade, já que suas relações com o Estado foram interditadas. Neste sentido, o modelo institucional que caracteriza o Ministério Público brasileiro tenderia a animar seus agentes para a representação de interesses sociais, como uma estratégia adequada para legitimar a instituição.

[...].

Separando-se do Poder político, ao *Parquet* só resta extrair sua legitimidade da própria sociedade brasileira. Sua independência, portanto, importa na *permanente legitimação pelo procedimento* (Luhman), à medida que não há a via eleitoral para tanto.

[...].

Ora, uma instituição caracterizada pelo fortalecimento estrutural – capacitando-a a não se submeter a pressões políticas e econômicas cotidianas – e pela constante busca da legitimidade na sociedade – através de procedimentos, ao invés de eleições – tende a se converter em representante de interesses sociais durante conflitos de longa duração (e conseqüente elevação progressiva de custos conflituais) como são os processos judiciais. Sua força institucional e legitimação procedimental fazem com que o Ministério Público tenda a, respectivamente, se constituir em recurso de associações (cujas preferências pelo mesmo para ajuizar demandas sociais deve ser, provavelmente, inversamente proporcional às suas forças...), que se disporão a acioná-lo para a propositura de inquéritos civis e/ou ações civis públicas/coletivas e a se apresentar para o equacionamento judicial de demandas coletivas (provavelmente, preferindo os interesses socialmente inorgânicos) dispondo-se a representá-las e se legitimando na sociedade.

[...].

Associações e indivíduos igualmente tendem a preferir acionar o Ministério Público, mobilizando-o com eventual adversário de seus oponentes mais poderosos e, portanto, como um aliado na maximização de interesses socialmente/concretamente subalternos (Lopes, 2000: 201-205, grifos do autor).

### **3. MARCO REGULATÓRIO DO TRANSPORTE COLETIVO EM BELÉM**

No que concerne às questões fundamentais envolvidas na problemática antes identificada no setor de transporte por ônibus na RMB, destacam-se algumas disposições legais que, se obedecidas, poderiam minimizar os problemas verificados na provisão do serviço.

A CF/88 estabelece que é competência dos municípios “organizar e prestar diretamente, ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluindo o de

transporte coletivo, que tem caráter essencial” e que “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” (Brasil, 1988), sendo esta última disposição já regulamentada (Brasil, 1993, 1995a e 1995b).

A Lei Orgânica do Município de Belém (LOM/Bel) dispõe que:

- a tarifa do serviço de transporte coletivo deve ser condizente com o poder aquisitivo do usuário e deve ser criada câmara de compensação tarifária relativa;
- a exclusividade de linha para as empresas permissionárias do serviço de transporte é proibida;
- a execução do serviço de transporte coletivo poderá ser delegada a empresas privadas mediante permissão, após processo licitatório e aprovação da Câmara Municipal, observados os seguintes princípios:

I – caráter especial do ato jurídico a empresas privadas permissionárias, de sua prorrogação, as penalidades a elas aplicáveis, bem como as condições de fiscalização, suspensão, intervenção, caducidade e rescisão;

II – período permissionário de quatro anos, podendo ser renovado desde que obedecidos os critérios da lei;

III – empresa privada permissionária não poderá operar, isoladamente, nem em consórcio, com mais de quinze por cento das linhas municipais na mesma modalidade;

IV – a empresa privada permissionária do serviço público de transporte coletivo, será obrigada a manter a frequência definida no regulamento;

V – a remuneração dos serviços públicos das empresas permissionárias será fixada mediante tarifas previamente aprovadas;

VI – a empresa privada permissionária terá assegurada a operacionalidade dos serviços públicos de transporte coletivo sempre a título precário, podendo ser cassada a permissão que deixar de atender satisfatoriamente às finalidades ou condições, estabelecidas previamente no ato administrativo permissionário;

[...];

VIII – garantia aos direitos do usuário;

IX – adoção de política tarifária aprovada mediante lei que regulará os casos de tarificação social;

X - obrigação de manter serviço adequado e permanente; e

XI – padrões de segurança e manutenção; [...] (Belém, 1990).

A LOM/Bel estabelece ainda que o município poderá intervir nas empresas privadas permissionárias de transporte coletivo, na forma da lei, para:

I – fazer observar as normas do Regulamento de Transporte Público de Passageiros;

II – apurar denúncia fundamentada de prática de atos que atentem contra o ato administrativo de permissão (Belém, 1990).

Cabe observar, ainda que em 1991 foi criada a Câmara de Compensação Tarifária prevista na LOM/Bel (Belém, 1991).

#### **4. NOTA METODOLÓGICA**

A análise feita neste artigo apóia-se em resultado de pesquisas realizadas em diversos momentos em duas fontes de dados. Em setembro de 2001 e em maio de 2006 foi consultado o MP/PA acerca das reclamações, dos procedimentos extrajudiciais e das ações judiciais de sua autoria envolvendo transporte por ônibus no município de Belém. No que concerne às reclamações e procedimentos extrajudiciais, utilizam-se neste trabalho os dados e informações fornecidos pelos Centros de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça do Consumidor e

de Deficientes e Idosos. São atribuições dessas promotorias processos ou procedimentos judiciais ou extrajudiciais referentes às relações de consumo e às infrações penais previstas no Código do Consumidor, na Lei de Economia Popular e na legislação correlata e aos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos dos deficientes e idosos, respectivamente (Pará; 2000). Por razões independentes da autora, não foi possível pesquisar a ação das Promotorias de Direitos Constitucionais e do Patrimônio Público, que formam com as duas primeiras as áreas de interesse para este trabalho (Pará; 2000).

Em relação às ações ajuizadas, haja vista que as informações fornecidas pela Procuradoria Geral do MP/PA não foram consideradas satisfatórias, ao serem cotejadas com resultados de outra pesquisa feita pela autora junto ao Fórum de Justiça do Estado do Pará, e, além disso, que os Centros Operacionais acima mencionados não dispunham de registro sistematizado dessas ações, são utilizados tanto os dados fornecidos pelo MP/PA quanto aqueles obtidos no Fórum. Neste, foram pesquisadas as ações tramitadas relativas ao serviço de transporte por ônibus, tendo como uma das partes o Poder Executivo Municipal, a Companhia de Transporte do Município de Belém (CTBel) ou qualquer das empresas privadas operadoras do serviço. Em julho e novembro de 2001, a pesquisa foi realizada a partir de levantamento das ações de interesse registradas no sistema informatizado do Fórum, que era constituído por dois bancos de dados referentes a processos tramitados a partir de 1992, quando foi instalado o sistema, sendo a consulta efetuada por fonemas. Esse levantamento foi atualizado em janeiro de 2004, através do Sistema de Acompanhamento de Processos (SAP), que realiza a consulta por grafia. Ambos os métodos adotados pelo Fórum não asseguravam que todas as ações envolvendo as partes mencionadas seriam identificadas. Em vista disso e visando minimizar a margem de erro, foram tentadas diversas entradas, acreditando-se, assim, que não haja ações não identificadas.

## **5. A ATUAÇÃO DO MP/PA RELATIVA AO TRANSPORTE POR ÔNIBUS EM BELÉM**

A partir de 1993 até maio de 2006, 59 reclamações ou procedimentos extrajudiciais tramitaram no MP/PA tendo como assunto o transporte por ônibus em Belém (Quadro 1). Todas as reclamações registradas na Promotoria de Deficientes e Idosos foram de iniciativa de cidadãos que se consideravam prejudicados, sendo apenas uma na área de interesses difusos e coletivos. Na Promotoria do Consumidor, além das reclamações individuais, são registradas as de iniciativa de associações de moradores, de usuários, de vereador e do Sindicato das Empresas de Transporte de Belém (SETRANS/Bel), sendo todas relativas a questões de interesses difusos e coletivos. Do total de 18 reclamações relativas a esses interesses, 28% foi registrado em 2004 e 44% em 2005.

Cabe salientar que a pequena quantidade de reclamações protocoladas no MP/PA não significa que são satisfatórias as condições de transporte por ônibus em Belém. Uma idéia mais clara a esse respeito, especialmente em relação a queima de paradas, discriminação a deficientes e idosos, maus tratos ao usuário em geral, péssimas condições de conservação e limpeza dos veículos e direção perigosa, pode ser obtida nas estatísticas do serviço de atendimento ao usuário da CTBel, para onde mais freqüentemente se dirige a população.

**Quadro 1: Reclamações e Procedimentos Extrajudiciais tramitados no Ministério Público do Estado do Pará relativos ao transporte por ônibus em Belém, até maio/2006**

<i>Ano</i>	<i>Quantidade</i>	<i>Assunto</i>
1993	2	Queima de parada
1997	1	Descumprimento de isenção tarifária
	1	Discriminação a deficiente
1999	5	Descumprimento de isenção tarifária
2000	4	Descumprimento de isenção tarifária
2001	1	Tarifa
	3	Descumprimento de isenção tarifária
	1	Desrespeito a deficiente
2002	1	Descumprimento de isenção tarifária
	8	Discriminação deficiente
	2	Discriminação a deficiente ou idoso
2003	1	Tarifa
	1	Discriminação deficiente
	2	Discriminação a deficiente ou idoso
2004	2	Quantidade de veículos de empresas específicas
	1	Itinerário de linha específica
	1	Tarifa
	1	Descumprimento de isenção tarifária
	2	Discriminação a idoso
	2	Discriminação a deficiente
	1	Localização das catracas no veículo
2005	3	Tarifa
	4	Meia passagem para estudantes
	1	Condições de serviço de empresa específica
	3	Discriminação a deficiente
	1	Descumprimento de isenção tarifária
	1	Discriminação a deficiente ou idoso
2006	1	Condições de serviço de empresa específica
	1	Descumprimento de isenção tarifária
	1	Discriminação a deficiente ou idoso

Fonte: Ministério Público do Estado do Pará, Promotorias do Consumidor e de Deficientes e Idosos

Apesar da histórica problemática que caracteriza o transporte por ônibus em Belém, da legislação específica em vigor e das disposições constitucionais acerca da competência do MP/PA para promover ações judiciais com vistas à defesa dos interesses difusos envolvidos na provisão do serviço, somente a partir de 2001 este passou a acionar a Justiça Estadual (Quadro 2). Observa-se que os temas tratados são de grande repercussão junto à população, pela visibilidade que confere a mídia e/ou pela pressão de segmentos organizados.

Mais da metade dos assuntos objeto de tais ações relaciona-se à questão tarifária. Em 2001, por exemplo, depois de concluído Procedimento Extrajudicial (nº 001/2001-MP/PJ/DC/PP) que teve por objetivo apurar os fatos relativos ao iminente reajuste da tarifa de ônibus, o MP/PA requereu em ação civil pública a sustação do decreto que majorara a tarifa, por violação do disposto na LOM/Bel e na Constituição do Estado do Pará que determinam que o transporte coletivo seja assegurado mediante tarifa condizente com o poder aquisitivo da população.

Ainda em 2001, com base em inquérito civil instaurado dois anos antes a partir de representação da Companhia de Transporte do Município de Belém (nº 10/99-MP/JP/DC/PP),

o MP/PA requereu em ação civil pública, no que interessa para este artigo, que fosse determinado ao Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros de Belém tomar as providências necessárias para a implantação, manutenção e operação do sistema de bilhetagem eletrônica, haja vista que, desde 1997, o custo para implantação do sistema havia sido incluído na planilha de cálculo da tarifa, estando, portanto, as empresas auferindo um valor monetário pago pelos usuários, sem a devida contrapartida de investimento.

**Quadro 2:** Ações judiciais relativas a transporte por ônibus em Belém de autoria do Ministério Público do Estado do Pará, até maio/2006

<i>Ano</i>	<i>Quant</i>	<i>Réu</i>	<i>Assunto</i>
2001	26	CTBel e 26 empresas operadoras	Adaptação de veículos aos deficientes
	1	Poder Executivo Municipal	Acessos para deficientes nas paradas de ônibus
	1	Município de Belém, Conselho Municipal de Transporte, CTBel e SETRANS/Bel	Reajuste tarifário
	1	SETRANS/Bel e empresas operadoras	Bilhetagem eletrônica e plano de saúde de rodoviários
2003	1	SETRANS/Bel e Sindicato de Trabalhadores em Transporte Rodoviário	Frota mínima durante greve de rodoviários
2004	1	Câmara Municipal de Belém, Prefeitura de Belém, CTBel, SETRANS/Bel e empresas	Isenções tarifárias
	1	CTBel	Devolução de tarifa
	2	4 empresas operadoras	Deficiência do serviço
	2	22 empresas operadoras	Reajuste tarifário
	1	Poder Executivo Municipal, CTBel e SETRANS/Bel	Reajuste tarifário
2005	1	Poder Executivo Municipal, CTBel e SETRANS/Bel	Submissão do cartão de estudante ao validador
	1	Poder Executivo Municipal e CTBel	Licitação para linha Belém – Mosqueiro

Fonte: Ministério Público do Estado do Pará e Fórum de Justiça do Estado do Pará

Em 2004 foi registrada a única ação civil pública iniciada pelo MP/PA, contra a Prefeitura Municipal, a CTBEL e o SETRANS/Bel, que indica percepção um pouco mais abrangente das questões fundamentais integrantes da problemática do transporte por ônibus em Belém. Requereu o MP/PA à Justiça Estadual:

- obrigar o poder público a não conceder reajuste de tarifa em valores acima da inflação;
- que qualquer reajuste que implique índice superior ao da inflação seja precedido de auditoria operacional ou de gestão realizada pelo poder público nas empresas a fim de avaliar se os recursos estão sendo usados eficientemente, se estão sendo alcançados os objetivos operacionais avaliando-se o desempenho real, e se a empresa já recuperou tudo o que investiu;
- que o município promova licitação a fim de se buscar a tarifa economicamente viável – módica à população e o serviço de melhor qualidade;
- obrigar o poder público a promover a intervenção em empresa de transporte de passageiro todas as vezes que houver incapacidade manifesta de dar fiel desempenho ao avençado ou exista iminente ou efetiva paralisação dos trabalhos.

Dois anos depois, entretanto, o processo de licitação para a linha Belém-Mosqueiro, aberto pela Prefeitura Municipal (Belém, 2005), foi temporariamente interrompido por ação civil pública iniciada pelo MP/PA, que requereu sua suspensão até a regulamentação e, em posterior retificação do pedido, o efetivo funcionamento da Câmara de Compensação Tarifária criada em 1991. A ação fundamenta-se na justificativa de que os valores máximos da



tarifa estabelecidos no edital tenderiam “a elevar o preço da passagem dos ônibus a patamares superiores ao chamado preço módico da tarifa, que deve ser considerada como elemento de política pública”. Essa justificativa não toma em conta que o Contrato de Permissão (sic) integrante da Concorrência Pública previa, entre as obrigações da permissionária, a obediência a futuras determinações da permitente relativas à implantação e operação da Câmara, inclusive, se fosse o caso, a realização de “pagamentos ou depósitos decorrentes da aplicação das normas de Rateio da Receita Tarifária do Sistema”. Não toma em conta também a situação de inadequação do sistema operacional e a total ilegalidade em que se encontram as concessões da operação do transporte por ônibus em Belém e os impactos políticos que a suspensão de processo de concorrência traria para a delegação da operação do serviço.

## **6. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O MP está investido da competência para a defesa de interesses difusos da sociedade desde 1988. Contudo, somente há poucos anos o MP do Estado do Pará passou a atuar relativamente ao transporte por ônibus em Belém. Apesar da importância das ações empreendidas, sua atuação tem sido restrita a problemas imediatos e de grande alcance na opinião pública, ficando praticamente sem iniciativa em relação às questões mais fundamentais da problemática do serviço, apontadas na introdução deste artigo, cuja minimização poderia ser alcançada se fossem cumpridas as determinações legais vigentes e as diretrizes contidas nos diversos planos elaborados pelo poder concedente.

Assim, embora se considere a nova formatação do MP como um substancial avanço na possibilidade de representação efetiva de interesses sociais difusos, identifica-se que sua atuação ainda é fortemente dirigida a questões de grande visibilidade e dependente de demandas externas. A ausência de iniciativas relativas às questões fundamentais da problemática pode indicar: 1. o desconhecimento dessas questões; 2. a vinculação não formal à atuação do Poder Executivo; e/ou 3. a submissão aos interesses do poder econômico.

As conclusões aqui apresentadas localizam-se em campo distinto das inferidas por Lopes (2000), que analisa uma amostra das ações civis públicas e coletivas propostas por vários autores na Justiça Federal, no Rio de Janeiro, entre 1989 e 1997, e identifica um importante papel desempenhado pelo MP, no que se refere, entre outros, ao “de órgão de controle externo dos vários Poderes e, portanto, do Estado em geral” (196), bem como a sua “capacidade de expressar demandas socialmente subalternas (ou mesmo excluídas) e portanto, cuja satisfação não seja, normalmente, possibilitada pelo mercado. São os interesses coletivos cujos componentes individuais se caracterizam por condições precárias ou até inexistentes de sua reprodução social” (187).

Deve-se considerar, no entanto, que ambas as análises são restritas, não podendo, portanto, serem estendidas suas inferências à instituição Ministério Público como um todo. Para uma abrangência maior da análise institucional, é necessário que outros casos sejam estudados. Seria interessante também cotejar a atuação na área de transporte coletivo com outras que envolvam interesses/direitos difusos.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- Belém. (2005). *Edital de Concorrência Pública nº 006/2005-CPL/PMB*. Belém
- \_\_\_\_\_. Lei nº 7.256 (1991). Cria a Câmara de Compensação Tarifária e o Fundo Municipal, autoriza medidas transitórias referentes ao transportes coletivos e dá outras providências.
- \_\_\_\_\_. Constituição (1990). *Lei Orgânica do Município de Belém*. Belém, PA: Câmara de Vereadores

- Brasil. Lei nº 9.074/95. (1995a) Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 8 jul. 1995
- \_\_\_\_\_. Lei nº 8.987/95. (1995b) Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 fev. 1995
- \_\_\_\_\_. Lei nº 8.666/93. (1993) Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 jun. 1993
- \_\_\_\_\_. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado
- CTBel – Companhia de Transporte do Município de Belém (1999) Projeto de reorganização do sistema de *transporte coletivo de Belém. Carta consulta ao BNDES*. Belém: CTBel
- EMTU/Bel – Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos da Região Metropolitana de Belém. (1985) *RTC – Estudo de Racionalização do Transporte Coletivo da Região Metropolitana de Belém*, Belém: EMTU/Bel
- KOWARICK, L. A *Espoliação Urbana*. São Paulo: Paz e Terra, 1979
- Lopes, Júlio Aurélio Vianna. (2000). *Democracia e cidadania. O novo Ministério Público brasileiro*. Rio de Janeiro: Editotra Lumen Júris (p. 6-72, 176-208, 209-224)
- Mancuso, Rodolfo de Camargo. (1998). *Manual do Consumidor em Juízo*. 2ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva
- Mercês, S. (2004) *Transporte coletivo em Belém: mudança e continuidade*. Tese (Doutorado) – FAU/USP. São Paulo.
- \_\_\_\_\_. (1998) *Transporte urbano por ônibus na Área Metropolitana de Belém (1966-1983): a formação da questão*. Dissertação (Mestrado) – FAU/USP. São Paulo.
- Pará. Governo do Estado; JICA – Agência de Cooperação Internacional do Japão. (2001) *Plano Diretor de Transporte Urbano da Região Metropolitana de Belém. Relatório Final*. Belém: COHAB/PA
- \_\_\_\_\_. Governo do Estado; JICA – Agência de Cooperação Internacional do Japão. (1991) *Plano Diretor de Transporte Urbano da Região Metropolitana de Belém. Relatório Final*. Belém: JICA
- \_\_\_\_\_. (1983) Termo de Contrato de Concessão do Serviço de Transporte Público por Ônibus
- VASCONCELLOS, E. A. de. *Transporte urbano, espaço e equidade*. São Paulo: Editora Unidas, 1996