

## Licença

Copyright (c) 2023 Journal of Sustainable Urban Mobility



Este trabalho está licenciado sob uma licença [Creative Commons Attribution 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/). Fonte: <https://ipmmu.com.br/josum/article/view/29>. Acesso em: 11 set. 2024

## Referência

SANTARÉM, Paíque Duques. Ensaio sobre o incontornável: do ciclo vicioso da tarifa ao ciclo virtuoso da Tarifa Zero. **Journal of Sustainable Urban Mobility**, [S. l.], v. 3, n. 1, p. 21–32, 2023.

DOI: <https://doi.org/10.53613/josum.2023.v3.003>. Disponível em:

<https://ipmmu.com.br/josum/article/view/29>. Acesso em: 11 set. 2024.

# Ensaio sobre o incontornável: Do Ciclo Vicioso do Aumento da Tarifa ao Ciclo Virtuoso da Tarifa Zero



ISSN 2763-5171

v.3, n.1, 2023

<https://doi.org/10.53613/josum.2023.v3.003>

*Recebido* 31/01/2023


*Aprovado* 23/02/2023

*Publicado* 20/03/2023

*Tempo total* 48 dias

An essay on the unavoidable: from the vicious cycle of fare rises to the virtuous cycle of Free-Fare

Paíque Duques Santarém<sup>1</sup>

1 - Universidade de Brasília - paiquepaque@gmail.com, 

## Resumo

Este ensaio tem o propósito de analisar como chegamos à situação de relativo protagonismo da Tarifa Zero no debate político brasileiro. A análise tem duas partes principais. A primeira aborda os motivos da crise de financiamento e de gestão do atual modelo de negócios do transporte coletivo - baseado em concessões públicas para empresas privadas e tarifas pagas por usuárias/os - para a análise da construção do chamado ciclo virtuoso da Tarifa Zero – em que a falência do modelo tarifário e estímulo aos subsídios emula a construção da Tarifa Zero em vários municípios. A segunda parte analisa o paradoxo entre a forma como a pauta foi construída por movimentos sociais com perspectivas da esquerda e implementação prática da Tarifa Zero em diferentes municípios, sendo implementada por gestores/as, empresários/as e organizações do poder constituído.

**Palavras-chave:** Tarifa Zero, Passe Livre, Mobilidade Urbana, Transporte Coletivo, Movimentos Sociais.

## Abstract

This essay analyzes how we arrived at the relative protagonism of free-fare transit policies in the Brazilian political debate. The analysis has two main parts. The first one addresses the reasons behind the financing and management crisis of the current business model of public transport, a model based on public concessions for private companies and user-paid fares. In this first part, we analyze the construction of the so-called "zero-fare cycle", wherein the failure of the fare-based model and the promotion of subsidies animate the institution of free fares in several cities. The second part analyzes the paradox between how the agenda was built by left-leaning social movements and the practical implementation of the free-fare model in different municipalities, as implemented by managers, entrepreneurs, and establishment organizations.

**Keywords:** Free-fare Transport, Free rides, Urban Mobility, Public Transportation, Social Movements.

“*Une tus esfuerzos a los que no tienen amo  
Asamblea, acción directa, contrainformación  
Seremos ingobernables, seremos ingobernables”  
(Ingobernables, Sin Dios)*<sup>1</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

Em quatro anos (de janeiro de 2019 a janeiro de 2023), passamos de cerca de quinze cidades com tarifa zero no transporte coletivo para mais de sessenta<sup>2</sup>. Após crescimento em municípios pequenos e médios, a pauta tomou o centro de debates em pelo menos oito grandes capitais brasileiras (São Paulo, Cuiabá, Teresina, Fortaleza, Florianópolis, Palmas, Brasília, Rio de Janeiro). Partidos de centro, direita e esquerda adotaram a política em seus programas nacionais e agora disputam, com interesses eleitorais, quem implementará na primeira grande capital nacional a gratuidade nas tarifas do transporte coletivo<sup>3</sup>. Mais do que um debate nacional, a medida tem ganhado adeptos em todo o mundo, com políticas de gratuidade se espalhando por diversos países do mundo especialmente nos últimos dois anos, em função da pandemia de Coronavírus<sup>4</sup>. Ao olhar os dados, de fato, a impressão é de que há emergência incontornável da Tarifa Zero na sociedade.

Como explicar a expansão tão ampla desta pauta que, até uma década atrás, era defendida por tão poucos setores políticos no Brasil e mundo? Uma política que, até há pouco, era ridicularizada por um conjunto de gestores/as, empresários e criticada por outros agentes políticos progressistas como uma utopia distante sem fundamento tático. Mais ainda, essa pauta ganhou grande conhecimento público no Brasil a partir dos eventos políticos de junho de 2013 que, seja qual for a análise sobre o período, observa aquelas jornadas de lutas como um evento significativo, contraditório, assim como recheado de polêmicas, acusações, conspirações e criminalizações.

---

1(Tradução da letra completa) **Ingobernáveis – Sin Dios** - Hoje despertou do sonho da passividade / Isso não te agrada e você tem que mudá-lo / A miséria do sistema / A injustiça do sistema | **Una seus esforços aos que não têm mestre / Asamblea, ação direta, contrainformação | Seremos ingobernáveis! / Seremos ingobernáveis!** | Enforcamento, sabotagem, manifestação / As palavras são importantes, mas é também a ação / Estude e lute sempre em partes por igual / Pense friamente quando tiver que agir | Seremos ingobernáveis! / Seremos ingobernáveis! | Sua inteligência é a arma mais valiosa / Sua energia contra o estado das coisas | Seremos ingobernáveis! / Ingobernáveis! Ingobernáveis! Ingobernáveis!

2A lista completa e atualizada de cidades elaborada por Daniel Santini pode ser acompanhada nos links <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1FFgkyuQEeYYBgk5kWC1P9HKZzIECBS4H/edit#gid=647725414> | [https://www.google.com/maps/d/u/0/viewer?mid=1Yz0tdeejoc6xqqE17z\\_QafV3ubh70lom&ll=-18.364898403554115%2C-45.604120800000004&z=4](https://www.google.com/maps/d/u/0/viewer?mid=1Yz0tdeejoc6xqqE17z_QafV3ubh70lom&ll=-18.364898403554115%2C-45.604120800000004&z=4) Acesso em: 07 mar. 2023.

3Durante as eleições de 2022 PT e PMDB discutiram adotar a Tarifa Zero como bandeira nacional. Após as eleições disso as prefeituras de São Paulo, Palmas e Florianópolis passaram a discutir ou adotar políticas de Tarifa Zero no transporte coletivo. Além disso outras cidades e governos estaduais estão buscando programas de gratuidades, como o Vai e Vem Livre, na região metropolitana de Fortaleza.

4Podemos ter uma dimensão deste processo em outros países a partir de um clipping simples, o qual destaco as seguintes matérias *Transporte Público no Mundo: Gratuidades e Tarifa Zero* <https://pt.linkedin.com/pulse/transporte-p%C3%BAblico-mundo-gratuidades-e-tarifa-zero-daniel> | *Onde o transporte público é gratuito na Europa* <https://www.dw.com/pt-br/onde-o-transporte-p%C3%BAblico-%C3%A9-gratuito-na-europa/a-62026486> | *Eua pós-pandemia: Cidades testam Tarifa Zero de ônibus*: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2022/10/so-tarifa-zero-nao-basta-mostra-cidade-dos-eua-que-aboliu-cobranca-nos-onibus.shtml> Acesso em: 07 mar. 2023.

Este ensaio tem interesse em levantar uma hipótese de compreensão do recente fenômeno da Tarifa Zero na mobilidade urbana brasileira assim como analisar nuances, questões, potencialidades e fragilidades desse processo; estudar especialmente a hipótese de que há, no momento, um paradoxo entre a construção política da pauta e a realidade econômica, social e política de sua implementação. É uma tentativa de entender, talvez inspirado na economia política, a conjuntura atual e a realidade nacional da Tarifa Zero.

Para tanto, a análise terá quatro momentos: o primeiro será destinado ao diagnóstico da crise de financiamento do transporte coletivo brasileiro com foco na perda de passageiras/os pelas empresas de transporte; o momento fará uma descrição de como seguiu-se daí o chamado ciclo virtuoso da Tarifa Zero, em que a bandeira tem ganhado proeminência por diferentes caminhos e em diferentes cidades brasileiras; segue-se então, no terceiro momento, a uma descrição simplificada da construção do movimento político que construiu a Tarifa Zero no Brasil, analisando sua trajetória e concepções; por fim, na quarta parte, levantam-se algumas hipóteses sobre o paradoxo entre a política construída pelos movimentos sociais e a forma prática como a Tarifa Zero tem sido implementada nos municípios, compreendendo os tipos de atores envolvidos e vinculados ao processo.

## **2 CICLO VICIOSO DO AUMENTO DE TARIFAS: A MOBILIDADE É UM NEGÓCIO EM CRISE**

O transporte coletivo brasileiro - compreendido em torno de um arranjo realizado principalmente entre empresas municipais majoritariamente privadas, empresas públicas e privadas de transporte metroviário, de BRT e trens em concessões com prefeituras e estados locais financiado por tarifas pagas por usuários/as - é um negócio em crise. Trata-se de um ramo da economia cujos lucros estão em retração continuada e cuja capacidade de expansão ou atração de investimentos é cada vez menor. Os motivos para tal situação são variados. Creio, porém, que poderemos concentrar a análise em alguns deles: aqueles que explicam como há um processo de redução do número de usuários/as pagantes pelo serviço<sup>5</sup>. Por meio da análise destes elementos temos como compreender em que dimensão o fim do modelo de financiamento desestruturou o modelo geral do sistema. São cinco elementos centrais de redução de passageiros/as: migração para o automóvel; expulsão pela crise econômica; migração para o transporte por aplicativo; redução causada pela pandemia de COVID-19; pelo conflito social em torno dos aumentos de tarifa.

**1 - Redução de passageiras/os por migração para o automóvel:** Desde a década de 1990 observa-se uma gradual e crescente migração de usuários/as do transporte coletivo para o transporte individual motorizado. As políticas de expansão das fábricas, montadoras, concessionárias de automóveis, em conjunto com a ampla política de crédito para aquisição de veículos por diferentes extratos de renda da

---

<sup>5</sup>Estes são causadores centrais do processo que Nascimento (2007) chama de Crise de Financiamento X Crise de Mobilidade, a contradição que articula o conflito social do transporte em torno da necessidade das pessoas se movimentarem pela cidade (buscando menores tarifas e melhores veículos) contra o interesse dos empresários de transporte em ampliar seus lucros (buscando maiores tarifas e precarizando condições de mobilidade).

população tem um impacto direto sobre o número de pessoas que utilizam constantemente o transporte coletivo (VELOSO, 2017).

**2 - Redução de passageiros/as por crise econômica:** simultânea e contraditoriamente ao processo de créditos e crescimento econômico que possibilitou a uma parcela da população comprar veículos individuais, os endividamentos prolongados, crises econômicas e recessões pelas quais o país passou - especialmente após 2008 - impediu muitas pessoas de realizar viagens de transporte coletivo pela cidade. A dificuldade econômica de pagar tarifas reduziu ou o número de viagens realizadas por mês ou mesmo impediu a realização de um mínimo de viagens de transporte coletivo, levando pessoas à exclusão total na cidade e à busca por outros meios de circulação, seja a mobilidade ativa compulsória seja a utilização de transporte alternativo, rateamento de gasolina de veículos privados, entre outros meios (CARIBÉ, 2019).

**3 - Redução de passageiros/as por migração por uberização<sup>6</sup>:** as novas tecnologias de exploração econômica por meio da mobilidade criaram um processo que compete e substitui de diversas formas o transporte coletivo e impede a atração de novos passageiros/as para o mesmo: em primeiro lugar, pela comodidade oferecida; em segundo lugar, pela ampliação do espaço urbano percorrido pelos veículos, que superam o dos ônibus; em terceiro lugar, pela extensão e ampliação do horário possível para mobilidade, dado que esses veículos circulam mais pela madrugada que o transporte coletivo; por fim, pelas dinâmicas de circulação de mercadorias em vendas por aplicativo, que reduzem o número de viagens para estabelecimentos comerciais. Há também o motivo da glamourização social do transporte privado individual que os aplicativos de transporte assumem e mantêm, retirando do transporte coletivo pessoas que realizam distinção social por meio da mobilidade. Ainda que se conheça e se tenha ampla noção dos níveis de precarização do trabalho, gentrificação, centralização urbana, submissão da mobilidade à oferta que a uberização do transporte traz como consequências à cidade, a concorrência dos aplicativos de serviços de mobilidade não pode ser descartada como elemento determinante para a redução de usuários/as no transporte coletivo (SANTINI, 2019).

**4 - Redução de passageiros/as por Covid-19:** A pandemia de COVID-19 teve impactos sobre diversos elementos da sociedade e sobre a mobilidade não foi diferente. O primeiro momento da pandemia foi caracterizado por um amplo isolamento social em casa, de forma que o número de pessoas circulando na cidade reduziu-se drasticamente. O transporte coletivo foi apontado como um dos principais vetores de transmissão da Coronavírus, ou seja, mesmo quando houve variação na circulação muitas pessoas evitaram circular por estes meios e, quando houve volta massiva da circulação na cidade, um tanto de usuárias/os de

---

<sup>6</sup> De acordo com Santini (2019), Uberização é um neologismo surgido a partir da empresa de transporte por aplicativos "Uber" para tratar do processo em que toda atividade econômica é mercantilizada com base em serviços. Este modelo influi em todas as esferas da produção, uma vez que desregulamenta as relações de trabalho, interfere em legislação de diferentes países e, invariavelmente, representam um processo de precarização do serviço e das relações de trabalho. No caso da mobilidade, a uberização gesta um tipo de serviço que, ironicamente, funciona muito bem... exceto quando precisamos mesmo. Aí eles são muito caros ou não nos levam até nossos destinos.

transporte coletivo já havia evadido definitivamente deste modal como meio de circulação (LIMA *et. al.*, 2020).

**5 - Redução de passageiras/os por conflito social em torno da tarifa:** Há um outro elemento, que congrega dois processos distintos, mas interligados, que reduziu a potencialidade do transporte coletivo nas últimas décadas: o ciclo vicioso do aumento da tarifa e as mobilizações sociais contra o preço do transporte. O ciclo vicioso do aumento da tarifa, já bastante conhecido na literatura sobre o tema, trata do fato de que o aumento da passagem reduz um tanto do número de passageiras/os, ainda que equilibre momentaneamente a economia do sistema. O número de passageiras/os que deixou de circular pelos aumentos de passagens é cada vez maior e há aí um limite, pois, de tanto aumentar passagens, o número de usuárias/os pode se reduzir de forma insustentável, numa relação de parasitismo. Por outro lado, os movimentos sociais que lutam contra aumentos de passagem e redução da tarifa cresceram de tal forma que, atualmente, o desgaste político e econômico de um aumento de passagens sempre é cogitado por governantes. Ainda que os aumentos de passagem sigam com seus ciclos viciosos, o preço dessa medida aumentou para além da esfera econômica (MARICATO, 2013).

Esse cenário de retração do transporte por vários rumos fez com que a diminuição dos lucros no setor ocasionasse, primeiro, a redução de novos agentes interessados em investir na mobilidade urbana. Em um segundo momento, desenvolveu-se a tendência de que empresários de transporte que atuavam em outras áreas passaram a priorizar esses outros setores e abandonaram as empresas da área da mobilidade. Por fim, desde o auge da pandemia, temos um severo processo de falência de empresas de transporte coletivo em todo o país. Empresas que, simplesmente, abandonam o setor e deixam cidades inteiras sem mecanismos coletivos de mobilidade.

O transporte coletivo continua sendo, ainda assim, um serviço essencial para a sociedade. Trata-se, aliás, de um direito social garantido na Constituição Federal desde o ano de 2015. As cidades ainda precisam que parcela significativa de sua população circule pelo espaço para realizar tarefas, trabalhos, trocar, comercializar e se relacionar. Ainda que tenha havido redução significativa no número de passageiras/os, estamos falando de uma redução da ordem de dois terços das pessoas circulando por meio de transporte coletivos nos anos 1990 para cerca de metade ou menos da metade de usuárias/os no total da população nos dias de hoje. Se essas pessoas não se movimentarem, a cidade para. Estamos falando de uma parcela da população que não tem a opção de migrar para o transporte individual, nem para o transporte por aplicativos e nem para a mobilidade ativa como principal meio de circulação. Trata-se do coração da cidade.

Justamente por esse motivo, os arranjos econômicos das empresas de transporte na última década se modificaram. As demandas constantes por aumentos de preços de tarifas passaram a dividir e até perder espaço para lutas patronais por desonerações de impostos e tarifas para empresas, subsídios puros para sustentação em momentos de baixa demanda de usuárias/os e, por fim, adesão à ideia de gratuidades

parciais pagas pelo Estado como mecanismos de renda permanente para empresários. Ou seja, um modelo em que as gratuidades para estudantes, idosos, deficientes e outros setores convivem com a tarifa e ajudam a sustentar os lucros do setor.

No momento atual, vivenciamos um modelo híbrido entre a concepção liberal de exercício dos serviços regulada pela oferta, demanda, lucro e operacionalidade e a forma de organização e garantia dos direitos por meio de uma política pública. A falência do modelo de lucros do transporte coletivo colocou em cheque a concepção de que empresas devam lucrar a partir das tarifas de usuários. Por outro lado, essas empresas ainda têm interesse em manter negócios no setor e estão buscando um equilíbrio entre seu interesse na exploração da passagem como modelo de negócios somado aos financiamentos públicos.

Está em questão aqui, então, a pergunta determinante: vale a pena manter um tipo de serviço público cujo funcionamento orientado ao lucro prejudica o direito à mobilidade e, simultaneamente, desenvolve-se de forma a concentrar renda em empresas que não se sustentam frente às suas crises de financiamento?

### **3 O CICLO VIRTUOSO DA TARIFA ZERO EM TERRENO ADVERSO**

Então, a partir do ciclo vicioso da tarifa, chegamos a um ciclo virtuoso da Tarifa Zero: empresas que estão em retração de lucros e sem expansão de seu negócio passam, assim, a ser um setor da economia que recebe menores investimentos de expansão de outros setores da burguesia, por isso abrem processo de falência. Para sobreviver, buscam desesperadamente se readequar no mercado, abrindo novas possibilidades de expansão do seu negócio. A demanda ao estado por subsídios cresce agora como possibilidade de sustentação e, ainda que prefiram o modelo tarifário, as empresas passaram a flertar com modelos de Tarifa Zero que garantam seu funcionamento atual concessionário, com sobrevivência de seus modelos de negócio, patrimônio e exploração.

Da parte dos municípios, há alguns anos, nas cidades, há uma bomba prestes a explodir, tal qual foi colocado por prefeitos, ao fim de 2021<sup>7</sup>. As revoltas constantes contra aumentos de tarifa e a má qualidade do transporte influenciaram diretamente nas gestões de prefeituras locais, tanto no debate público como nas próprias concepções de como gerir o setor. A crise de financiamento da mobilidade relatada acima pressiona especialmente gestores municipais, dado que não há verbas federais para financiamento do transporte coletivo. O aumento dos subsídios como forma de resolver o desequilíbrio de orçamento, somado à popularização da pauta da Tarifa Zero pelos movimentos sociais, são dois possíveis motivos para que prefeituras passassem a adotar a gratuidade no transporte progressivamente. Para além da gratuidade total, modelos de subsídio para dias específicos, finais de semana ou gratuidades para setores determinados da população também têm ganhado força.

---

<sup>7</sup>Prefeitos dizem que tarifa de ônibus é 'bomba prestes a explodir', por Bruno Boghossian. Folha de São Paulo – 27/11/2021 - <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/bruno-boghossian/2021/11/prefeitos-dizem-que-tarifa-de-onibus-e-bomba-prestes-a-explodir.shtml> Acesso em: 07 mar. 2023.

Tratam-se, porém, de modelos muito variados de adoção da política, invariavelmente a partir da readequação de orçamentos municipais. Os mecanismos de gestão, contratação, participação popular e financiamento não têm uma regra ou ordenamento que possamos apontar como principal tendência. Especialmente por se tratar de uma maioria de cidades pequenas e médias, cujas políticas operam com mecanismos distintos do que as análises de política urbana nacionais estão acostumadas, o estudo dos padrões da ação também fica prejudicado. São experiências com maior ou menor grau de desenvolvimento e organização, porém, em todos os casos, feitas a partir de articulações das próprias prefeituras, utilizando um arsenal técnico e político *sui generis*.

Mesmo nas capitais que têm discutido políticas do tipo, as criações e elaborações de plano têm ficado normalmente a cargo de técnicos municipais e secretarias das prefeituras. Não temos registros de casos de elaboração de uma política de Tarifa Zero articulada e estruturada em torno de amplo debate público, com participação ativa de usuários/as e trabalhadores/as do transporte na concepção e elaboração do financiamento como política pública.

As ‘tarifas zero’ paridas na pandemia têm um lastro histórico com as lutas sociais do transporte, porém estão sendo realizadas por atores muito distintos daqueles que lutaram. Esta desconexão tem gerado um paradoxo entre a política forjada em torno do passe livre universal e a realidade burocrática experimentada. Ainda que tenham havido tentativas de aproximação, a tarifa zero está, no momento, sob debate e controle de um grupo político econômico de classe que, até pouco tempo atrás, era oposto à proposta e a aderiu recentemente como mecanismo de reprodução capitalista numa nova conjuntura.

Mas, antes de avaliar esse paradoxo, é importante discutirmos o papel e histórico do movimento social pela Tarifa Zero.

#### **4 O MOVIMENTO POLÍTICO DA TARIFA E SUAS CONCEPÇÕES**

Parece importante traçar um rápido histórico da Tarifa Zero enquanto uma proposta que emergiu a partir de conflitos, movimentos sociais, partidos de esquerda. É claro, essa política tem uma história maior e distinta em outros locais do mundo, porém a realidade brasileira é relevante para compreendermos suas características. De forma bastante sucinta e resumida, seguem alguns marcos históricos desta proposta de política pública.

1 - A proposta de Tarifa Zero, nos moldes como conhecemos hoje, nasceu durante a gestão de Luiza Erundina na prefeitura de São Paulo (1989-1993), por formulação de seu então secretário de transportes Lúcio Gregori. À época, tendo em vista os modelos de gestão de outros serviços municipais, tais quais a coleta de resíduos, saúde, educação, luz, infraestrutura, ele elaborou a proposta de um transporte que fosse subsidiado pelos recursos públicos com tributação progressiva. A proposta passou por grande debate



público e, apesar de ampla aprovação popular, a dificuldade em um acordo impediu a proposta de chegar a ser votada na câmara dos vereadores<sup>8</sup>, encerrando aquela discussão no momento.

2 - A bandeira foi retomada nacionalmente, cerca de quinze anos depois, quando o Movimento Passe Livre (MPL), nascido em 2005, tinha intenção de lutar uma política de gratuidade total no transporte e buscou alternativas. Ao tomar contato com o debate realizado na década anterior, adotou a bandeira da Tarifa Zero como principal luta, dando a esta um caráter de ação direta e apropriação pública da política por usuárias/os e trabalhadoras/es do transporte, associando o direito à cidade ao direito ao transporte e mobilidade.

3 - A conjunção entre a mobilização rearticulada pelo Movimento Passe Livre e a retomada da pauta pelos criadores da proposta atraiu um conjunto de outros movimentos, ONGS, institutos, pesquisadores, partidos e organizações da sociedade civil que não só adotaram a política como desenvolveram perspectivas próprias de como a Tarifa Zero deveria ser organizada.

4 - Após as jornadas de 2013, aconteceu uma conjunção entre o debate do Movimento Passe Livre e Lúcio Gregori com um amplo interesse da opinião pública, curiosa por entender a pauta do movimento que levou tantas pessoas às ruas. Ainda que a pauta de luta imediata fosse contra o aumento de tarifas, o desenvolvimento dela era a proposta da Tarifa Zero. Esse amplo interesse convergiu também alguns prefeitos de pequenas cidades que já haviam adotado a Tarifa Zero por caminhos diversos. A despeito da criminalização dos movimentos sociais, tentativas de apropriação da pauta e das ruas pela direita, marginalização do debate de mobilidade por outros atores, a Tarifa Zero ganhou corpo no debate nacional a partir daquele ano. De tal forma que, em setembro de 2015, foi aprovado no Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional que instituiu o Transporte como Direito Social<sup>9</sup>, feita ainda em 2009 pela então deputada Luiza Erundina em contato com Lúcio Gregori e Movimento Passe Livre.

5 – Assim, a bandeira passou por um conjunto de articulações coletivas debatendo o tema. Destaco aqui os eventos envolvendo a articulação MobCidades, o Seminário Internacional de Tarifa Zero de 2019 e 2022, a atuação dos movimentos de mobilidade durante o debate sobre recursos e subsídios para empresas na pandemia e a elaboração de uma proposta da sociedade civil para o Sistema Único de Mobilidade e a Coalizão Mobilidade Triplo Zero - Zero Tarifas, Zero Carbono, Zero Mortes no Trânsito<sup>10</sup>.

---

8Essa história está muito bem e profundamente documentada no livro *Tarifa Zero: A cidade sem catracas*. (GREGORI *et. al.* 2020). Desde as aspirações da prefeitura, passando pelos conflitos políticos na cidade até o derradeiro desenvolvimento da política.

9A PEC 74/2013, aprovada no senado em setembro de 2015, dá nova redação ao art. 6º da Constituição Federal, para introduzir o transporte como direito social.

10Trata-se de um conjunto de articulações que forjaram, pouco a pouco, um campo de debates comum entre os diferentes atores da sociedade civil defensores da Tarifa Zero. Uma articulação com capacidade de articular diferentes gerações de militantes do transporte e também de colocar em aberto as diferentes perspectivas de atuação desse setor. Mais informações podem ser observadas, por exemplo, em <https://www.inesc.org.br/acoes/mobcidades/> | <https://rosalux.org.br/seminario-internacional-apresenta-experiencias-de-tarifa-zero/> | <https://rosalux.org.br/segunda-edicao-de-seminario-sobre-tarifa-zero-avanca-na-construcao-de-politicas-publicas/> Acesso em: 07 mar. 2023.

6 - De uma proposta antiga derrotada em uma prefeitura, passando por uma luta de um movimento social específico, a Tarifa Zero ampliou-se e criou um campo de debates, perspectivas, posições políticas e econômicas muito distintas entre si. O campo político amplo pela Tarifa Zero envolveu setores com diferentes leituras sobre como se relacionar com empresários, governos, movimentos sociais, participação social e ação direta. Porém elaborou um conjunto de acordos comuns sobre como a política deve ser exercida<sup>11</sup>.

7 - Essa movimentação pautou progressivamente o sistema político. Em parte, por meio de agitações, ocupações e manifestações de rua. De outro lado, quando chegou às bandeiras eleitorais do legislativo municipal, prefeituras, estados e, por fim, arranhou as campanhas presidenciais pelo menos desde 2014, propostas ou menções à Tarifa Zero aconteceram cada vez mais frequentemente no país.

8 - A partir de um imbróglio jurídico ocorrido com o cancelamento do passe livre eleitoral de Porto Alegre, essa medida ganhou enorme destaque no cenário eleitoral de 2022. A campanha “Passe Livre pela democracia<sup>12</sup>”, entre outras, estimulou uma eficiente pressão sobre governantes, que resultou em passagens gratuitas no dia das eleições presidenciais em todas as capitais do país, além de outras quase quatrocentas cidades. Além do impacto direto sobre o debate eleitoral - sendo apontada pelo candidato derrotado como um dos motivos de seu fracasso - esse dia de passe livre em todo o Brasil foi uma propaganda pela prática da possibilidade de Tarifa Zero.

Esse movimento construiu uma perspectiva política em torno da Tarifa Zero com alguns pilares comuns, grosso modo resumiria em: o financiamento do transporte por impostos progressivos; a gestão pública da mobilidade com determinante participação popular; o vínculo do transporte coletivo com a mobilidade ativa para redução do transporte individual; a mudança do cálculo do custo do serviço trocando o Índice de Passageiros por Quilômetro (IPK) pelo pagamento por custo de operação; o uso do transporte como ferramenta de combate à desigualdade social e redução da crise climática, com modificação de linhas, tecnologias, veículos prazerosos e não poluentes; o controle do transporte por usuárias/os e trabalhadoras/es incidindo contra o poder das empresas do setor, influenciando as formas de contratação e operação da mobilidade; integração municipal, regional e nacional da gestão do transporte tanto na infraestrutura quanto no financiamento, produção de dados amplos sobre mobilidade. Esta construção aconteceu em paralelo à ampliação da Tarifa Zero por todo o país em diferentes cidades, espaços e esferas políticas. Chegamos, então, a um momento em que a concepção forjada pelo movimento social enfrenta a forma como as políticas têm sido implementadas nas diferentes localidades.

---

11 Manifesto pela criação do Sistema Único de Mobilidade (SUM): <https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/manifesto-pela-criacao-do-sistema-unico-de-mobilidade-sum/> Acesso em: 07 mar. 2023.

12 Site oficial: <https://www.passelivrepeledemocracia.org/> Acesso em: 07 mar. 2023.

## **5 O PARADOXO ENTRE A TARIFA ZERO E A POLÍTICA DO MOVIMENTO**

Passadas as eleições de 2022, a proposta da Tarifa Zero está em alta no país. Chegamos a esse cenário em que muitas cidades estão discutindo o passe livre universal na mobilidade. Motivos são variados: parte pela crise orçamentária do setor, parte pela experiência da Tarifa Zero nas eleições, parte pelo lastro histórico da medida. Um debate protagonizado, agora, como salientado acima, por prefeitos/as, empresários e especialistas - reservando pouco destaque aos movimentos que criaram a proposta e, muito menos, a usuárias/os e trabalhadores/as do setor. Esses movimentos, com forças adquiridas, mas também com os desgastes da criminalização, perseguição e deslocamento com a mudança de cenários da disputa, construíram outras ferramentas e mecanismos de pressão.

Trata-se de um momento delicado em que a política da Tarifa Zero está sendo apropriada pelos mais distintos setores da sociedade, que buscam convertê-la aos seus interesses, seja de ampliação do lucro, de reprodução eleitoral ou oportunismo político, desenvolvimento como gestor, promoção intelectual, entre outros. Se a proposta dos movimentos sociais reduz o poder das empresas de transporte na cidade, as propostas patronais incluem o interesse de manter os lucros e ampliar a estabilidade dos atuais conglomerados de mobilidade.

A implementação da Tarifa Zero em diferentes cidades está vinculada, em parte, à popularização da proposta pelo movimento político, mas também, em outra dimensão, pela própria natureza óbvia da medida como solução estrutural do problema do financiamento do transporte em municípios. Igualmente, a realização da Tarifa Zero por meio da crise econômica do setor do transporte, sem coordenação federal e a partir de medidas municipais, possibilitou a desconexão da medida com o movimento. Nesse sentido, os interesses, articulações, arsenais técnicos e práticos da Tarifa Zero estão dispersos por diferentes agentes sem organização prévia.

Esse paradoxo cria dilemas ao movimento social e é parte da apropriação da proposta pelo sistema político e econômico do país. É um momento em que as aspirações classistas e anticapitalistas dos movimentos que emergiram a Tarifa Zero entram em contradição com a assunção da pauta pelas forças dominantes da sociedade. Não se trata, em absoluto, de compreender que essas conquistas perderam suas qualidades potenciais de ampliar a liberdade na pólis. Nem que elas perderam seu caráter classista, antirracista, antipatriarcal e promotoras do Direito à Cidade. Trata-se de compreender que, para que esses interesses estejam plenamente realizados, ainda que em condições que não sejam de transformação revolucionária da sociedade, conflitos estruturais precisam ser apontados e transformados em novos mecanismos de luta.

Esse cenário possibilita também que, em torno do debate da Tarifa Zero, outras articulações e propostas sejam realizadas, fazendo da Tarifa Zero um guarda-chuva de outros interesses econômicos. Há um perigo em torno do terreno pantanoso das propostas políticas que passam a ser hipocritamente

defendidas por seus antagonistas, algo semelhante à anedota do comportamento de grandes empresas e governantes vinculadas a pautas do meio ambiente, em que os mesmos agentes que defendem a proteção à natureza estão envolvidos em amplos esquemas ocultos de destruição ambiental em larga escala. Há a possibilidade de que o consenso em torno da Tarifa Zero seja uma forma de inviabilizar sua apropriação popular.

Os caminhos para que a Tarifa Zero mantenha seu histórico horizonte popular são tão variados quanto as experiências que ela está enfrentando, um conflito próprio da transformação de um serviço essencial privado em uma política pública. Tal qual as políticas públicas de saúde, assistência social e educação, a mobilidade tem a demanda de criar mecanismos de participação popular para seu controle público. A participação social em espaços deliberativos com poder superior ao de gestores privados e públicos permitirá que o conflito social das décadas anteriores mantenha sua expressão na deliberação do financiamento, linhas, qualidade, organização da mobilidade.

Parte da geração que resgatou e impulsionou a Tarifa Zero décadas atrás - quando ela estava quase esquecida como uma proposta derrotada de uma prefeitura então governada pela esquerda – buscou no passe livre universal a radicalidade exequível de uma política pública que tornasse a cidade ingovernável. Tal qual a música que epigrafa este texto, ingovernável ao sistema de opressões, controles e dominações urbanas feitas por meio da determinação dos locais onde cada pessoa pode estar. A luta pela mobilidade ampla é também uma luta pela liberdade na cidade; os anseios expressos pela necessidade da tomada do transporte por meio da ação direta vinculavam a luta concreta aos horizontes de transformações gerais da sociedade. Curiosa é a situação, agora, de encontrar a vitória da pauta vinculada justamente à ampla governabilidade e reprodução de setores que veem aí um mecanismo de sobrevivência.

Trata-se de um dilema próprio das grandes conquistas de direitos sociais. Tomemos à memória os direitos supracitados de saúde, educação e assistência social, como também os direitos trabalhistas, ambientais, entre outros. Foram forjados em torno de movimentos sociais amplos, normalmente radicalizados, feitos por organizações de base, com os de baixo da sociedade. Estas conquistas realizadas por lutas sociais amplas enfrentaram a criminalização e os seguintes problemas do elitismo político, burocratização de suas lutas e processos de desarticulação das bases sociais.

Esse é o dilema momentaneamente posto ao movimento do transporte e mobilidade. Como atuar de forma consistente e popular no Ciclo Virtuoso da Tarifa Zero, avançando sobre as conquistas que foram obtidas nas lutas do Ciclo Vicioso do aumento de Tarifas?

Trata-se de uma questão ampla, ainda sem respostas definidas. O interesse deste ensaio é, a partir dos dilemas elencados, levantar tema para debate. A resposta será elaborada pelas organizações sociais envolvidas, que seguirão procurando mecanismos ingovernáveis para avançar nas suas pautas. Certamente,

atuar em um cenário de Tarifa Zero crescente, pautando a sociedade por meio da organização popular, é muito mais interessante que sob um sistema tarifário. Sem tarifa, governa-se menos a circulação popular.

## **CRediT**

**Paíque Duques Santarém** - Universidade de Brasília - [paiquepaique@gmail.com](mailto:paiquepaique@gmail.com) -

<https://orcid.org/0000-0002-0395-151X>

Formal Analysis, Investigation, Methodology, Writing – original draft, Writing –review & editing.

## **REFERÊNCIAS**

ALBERGARIA, Rafaela; NUNES, João P. M.; MIHESSEN, Vitor. **Não foi em Vão**: mobilidade, desigualdade e segurança nos trens metropolitanos do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2019.

CARIBÉ, Daniel Andrade. **Tarifa Zero**: Mobilidade urbana, produção do espaço e direito à cidade. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2019. 372 pp. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo).

GREGORI, L.; WHITAKER, C.; VAROLI J, J.; ZILBOVICIUS, M.; GREGORI, M. S. **Tarifa Zero**: A cidade sem catracas. São Paulo: Autonomia Literária, 2020.

LIMA, G. C. L. S., Schechtman, R., Brizon, L. C., Figueiredo, Z. M. (2020, Abril de 2020). **Transporte público e COVID-19**. O que pode ser feito? Rio de Janeiro: Centro de Estudos em Regulação e Infraestrutura da Fundação Getúlio Vargas (FGV CERJ).

MARICATO, Ermínia *et al.* **Cidades rebeldes**: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

NASCIMENTO, M. **Transporte coletivo urbano e luta de classes**: um panorama da questão. Cadernos do CEAS, n. 226, p. 57-84, abr./jun. 2007.

SANTINI, Daniel. **Passe Livre**: As possibilidades da tarifa zero contra a distopia da uberização. São Paulo: Autonomia Literária. 2019.

VELOSO, André. **O Ônibus, A Cidade E A Luta**. Belo Horizonte: Impressões de Minas. 1. ed.2017.