Tarifa Zero: uma política pública sob a ótica dos comuns

Anísio Brasileiro*

Rodrigo Juan Martins Cardozo*

Maurício Oliveira de Andrade*

*UFPE.

DOI: https://doi.org/10.36942/dialogossocio-ambientais.v8i23.1414

Palavras-chave: tarifa Zero; parceria público-comunitárias; comuns urbano.

Resumo: A crise da mobilidade urbana no Brasil resulta da impossibilidade do atual modelo de planejamento das cidades em garantir direitos previstos na Constituição. A hipótese é que a Tarifa Zero pode contribuir para a saída dessa crise desde que seja parte de um projeto de políticas públicas baseadas nos comuns. Isso requer Parcerias Público-Comunitárias, onde a população participa da formulação, gestão e avaliação democrática dessas políticas. Para isso, é essencial a mobilização social na conquista do direito a serviços públicos de qualidade articulados em redes de cidades inclusivas.

Ao observarmos a realidade da crise urbana e da mobilidade nas cidades brasileiras, constatamos a existência de uma crise estrutural que, embora já estivesse em curso, se agravou com a pandemia — e mais ainda nos tempos atuais. O cenário da mobilidade urbana brasileira caracteriza-se por congestionamentos crônicos, com predominância do transporte individual motorizado, infraestrutura inadequada para ciclistas e pedestres, e baixa integração entre as redes de transporte público. Os serviços de ônibus apresentam qualidade insuficiente e perda contínua de demanda, enquanto aplicativos de transporte individual operam sem regulamentação adequada. Observa-se ainda o aumento dos sinistros de trânsito, a desestruturação dos sistemas sobre trilhos na maioria das capitais (excetuando-se São Paulo e Rio de Janeiro), a ausência de licitações efetivas nos serviços de ônibus, e a falta de integração entre planejamento urbano e de transportes, resultando em ocupação urbana dispersa e precária qualidade de vida.

Podemos nos perguntar por que esses problemas crônicos, que persistem e vêm agravando a cada dia a qualidade dos deslocamentos urbanos não são resolvidos? É bem verdade que, o Brasil construiu, desde os anos 1970, uma forte expertise e competências em nível

nacional e local, com a emergência de uma política Nacional de Transportes Urbanos, por meio da Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU) e da Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes (GEIPOT), ambas extintas no início dos anos 2000. Essas organizações nacionais, juntamente com entidades locais foram capazes de reorganizar e implementar redes de transportes públicos que deram nova qualidade aos deslocamentos nas aglomerações brasileiras (Brasileiro *et al.*, 1999).

Todavia, a partir dos anos 2000, os problemas urbanos e da mobilidade voltaram a se agravar no Brasil, no contexto das políticas neoliberais de privatização, baseadas em concessões das infraestruturas e dos serviços públicos municipais via Parcerias Público-Privadas — sem o devido fortalecimento do Estado para implementar medidas regulatórias e institucionais que garantissem a qualidade e equidade de sua oferta ao conjunto do território nacional. Observa-se, assim, em todas as cidades, o enfraquecimento dos organismos gestores, tanto pela ausência de concursos públicos — substituídos pela terceirização de atividades de gestão pública e pela contratação provisória de profissionais que deveriam ser concursados — quanto pela perda da propriedade dos dados e informações, transferidos para a iniciativa privada (empresas e consultorias), em clara contradição com a Constituição Federal, que estabelece a responsabilidade municipal pela gestão dos serviços públicos e de transportes, de caráter essencial. E mesmo com a aprovação, pelo Congresso Nacional do Estatuto da Cidade (2002) e da Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), em 2012 — ambos excelentes instrumentos de política urbana — esses marcos legais não têm sido capazes de reverter o quadro de crise permanente da mobilidade nas cidades brasileiras.

Em plena pandemia do COVID 19 (maio a agosto de 2020), docentes e estudantes da Pós-graduação em Transportes da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), em associação com pesquisadores, consultores e profissionais de instituições nacionais e internacionais, organizaram uma sequência de seminários com o objetivo não apenas compreender as causas da crise sanitária, dos serviços públicos e da mobilidade, mas, sobretudo, de elaborar propostas de curto, médio e longo prazo para reverter essa situação. Foram propostas diretrizes e ações estratégicas, com base em experiências concretas, para apoiar o poder público na adoção de um novo modelo de gestão dos transportes públicos — modelo que requer a reformulação do papel do Estado, bem como a criação de novas formas de financiamento do setor (Andrade *et al*, 2021). Os debates apontaram, ainda, a necessidade de construir esse novo modelo de gestão da mobilidade dentro de uma abordagem renovada para a administração das cidades e de seus serviços públicos (Brasileiro *et al.*, 2021).

Abordagem dos comuns como alternativa de sociedade

Assim, os estudos de Brasileiro *et al*, (2021, 2023) voltaram-se para a busca de um novo modelo civilizacional que, ao se opor ao globalismo neoliberal, propusesse uma alternativa às fórmulas recorrentes de gestão puramente estatal ou privada. Para superar essa dicotomia, adotamos o conceito dos *commons* — ou comuns — amparados em estudos de Elinor Ostrom (1990). A pesquisadora e sua equipe recensearam mais de 5.000 experiências no mundo, nas quais instituições apoiam os usuários na gestão de recursos comuns que não são públicos nem privados, mas pertencem à própria comunidade. Esses estudos abordam sistemas de recursos comuns ligados à gestão de ambientes naturais, como lagos, pesca, lençóis freáticos, canais de irrigação.

A abordagem dos comuns significa que um recurso ou atividade bem definida deve ser objeto de: i) regras e normas; ii) direitos e deveres dos participantes claramente estabelecidos; iii) um modelo de governança baseado na participação conjunta de seus membros (*commonors*), no agir em comum, na coconstrução e na cogestão dessas atividades. Observa-se, pois, em todo o mundo, exemplos de experiências de comuns urbanos em todas as áreas do conhecimento, abrangendo o conjunto das atividades cotidianas — a exemplo dos comuns digitais, projetos de transição ecológica em áreas como energia, jardins comunitários, hortas, ruas, parques, praças, reapropriações coletivas de espaços públicos abandonados e gestão da mobilidade em modos ativos.

Na tentativa de compreender as relações entre a cidade, seus espaços físicos e serviços públicos, enquanto comuns da sociedade, nos debruçamos sobre a excelente obra de Dardot e Laval (2017) autores franceses para o qual o comum se constitui em "termo central da alternativa ao neoliberalismo". Assim, os autores identificam no "princípio político do comum o sentido dos movimentos, das lutas e dos discursos que, nos últimos anos, se opuseram à racionalidade neoliberal em várias partes do mundo" (Dardot e Laval, 2017, pp. 18 e 19). Portanto, o aumento, nos últimos anos, de experiências de "autogoverno local" e da criação de organismos de cogestão de atividades diversas e serviços, guarda uma forte relação com as lutas dos movimentos sociais em espaços públicos — como as ocupações denominadas *Occupy*.

Tarifa Zero como expressão da política dos comuns

É, pois, em um contexto de crescimento, nas primeiras décadas do século XXI, de experiências de gestão de atividades e serviços baseadas no conceito dos comuns conectadas às lutas sociais, que procuramos compreender a adoção crescente, em inúmeras cidades do mundo, da política de gratuidade universal — ou Tarifa Zero como é chamada no Brasil. E, sobretudo, analisar como essa política pode contribuir para, ao menos, reduzir a crise da mobilidade urbana. Conforme analisa Santini (2025), o Brasil conta atualmente com 138 cidades que adotaram a gratuidade universal. Bem sabemos que, na grande maioria dessas cidades, a implantação da Tarifa Zero não teve como razão principal as pressões dos movimentos sociais por meio das lutas urbanas. Mas, sem dúvida, o tema entra no debate nacional a partir das jornadas de junho de 2013, com o slogan "Se a tarifa aumentar São Paulo vai parar", liderado pelo Movimento Passe Livre (MPL), cujas mobilizações em todo o país, colocaram, de forma definitiva, a pauta da gratuidade universal na agenda pública.

Assim, defende-se, nesse artigo, que a política pública da Tarifa Zero, ao ser entendida como uma política orientada pelo conceito do comum, deve ser objeto da participação dos atores da sociedade — em especial das comunidades locais e movimentos sociais e associativos presentes em todos os bairros das cidades. Isso significa que a formulação, implantação e avaliação das políticas de Tarifa Zero podem — e devem — ser feitas através de Parcerias Público-Comunitárias (PPC), que possibilitam, segundo Bianchi (2024), a adoção de um novo municipalismo com potencial democratizante, construindo alianças entre atores, em especial comunidades e governos locais, para transformar a própria cidade. Essas PPC permitem que grupos de cidadãos autogerenciem bens e serviços públicos, inspirando-se no conceito dos comuns. Apoiado no exemplo do Programa "Ativos Cidadãos", de Barcelona, durante a gestão da prefeita e ativista Ada Colau (2015 – 2023),

Bianchi (2024) mostra que esse Programa, através das PPC, permite que grupos de cidadãos tenham plena capacidade para gerir seus próprios bens, espaços e serviços públicos. Para isso, é essencial — e obrigatório — que haja a integração entre três modalidades de democratização (deliberativa, direta, representativa), que se expressam por meio de: i) formulação conjunta da política pública de base comum, ii) autogestão dessa política, iii) controle democrático dessa política.

Então, a proposta é que a política pública da Tarifa Zero seja objeto de PPC, em todas as suas fases — formulação, gestão e avaliação democrática — o que exige ampla cooperação entre as comunidades locais e os governos municipais. Prefeitos e suas equipes devem cumprir as prerrogativas que lhe são atribuídas pela Constituição Federal do Brasil, mas seguindo um modelo de gestão distinto daquele predominado nas cidades, o qual exclui a população das decisões sobre políticas públicas. Nas PPCs, os representantes da população devem estar presentes nas três formas de democratização enunciadas por Bianchi (2024). Apresenta-se, a seguir, uma agenda ou tipologia para implantar PPCs nas políticas de mobilidade com base na Tarifa Zero — que deve estar articulada também com outras políticas públicas, especialmente nas áreas de habitação, saneamento básico, saúde, educação, cultura e gestão de bens públicos.

Democratização da mobilidade urbana: as Parcerias Público Comunitárias na Tarifa Zero

É fundamental reconhecer que a implementação efetiva da Tarifa Zero, por meio de PPCs, só se torna possível quando surge da mobilização popular e da luta dos movimentos sociais. São os movimentos sociais que colocam a pauta da gratuidade universal na agenda política nacional. O ponto de partida para qualquer transformação democrática da mobilidade urbana não vem de soluções tecnocráticas sem diálogo com a sociedade, nem de iniciativas governamentais isoladas, mas de construções políticas que resultem da pressão social exercida pelos movimentos urbanos. Portanto, o papel dos movimentos sociais não se limita à fase de reivindicação inicial, devendo permear todo o processo de implementação — garantindo que a participação popular seja genuína e que o controle social seja efetivo, mantendo viva a dimensão transformadora e emancipatória que caracteriza a política dos comuns urbanos.

Neste contexto, surge a necessidade de repensar os modelos de gestão pública a ela associados, incorporando princípios democráticos participativos que garantam tanto a eficiência técnica quanto a legitimidade social dessas políticas. A partir da perspectiva das PPCs, é possível construir um modelo alternativo de implementação

da Tarifa Zero que supere a dicotomia tradicional entre gestão estatal e privada, promovendo uma verdadeira democratização da mobilidade urbana. Para isso se faz necessário:

I) A legitimação democrática como fundamento da política pública: a criação de um Conselho Municipal de Mobilidade Participativa, com composição paritária entre poder público e sociedade civil é essencial para garantir a legitimidade democrática da política. A população, por meio dos seus representantes, deve ter voz decisiva na definição de quais bairros serão conectados, quais rotas serão priorizadas, onde serão localizados os terminais e como será estruturada a hierarquia do sistema. Essa participação na formulação da rede determina quem terá acesso efetivo à mobilidade urbana e como se dará a integração territorial da cidade. A paridade na composição do conselho assegura que as decisões resultem de negociação efetiva entre diferentes atores sociais, evitando tanto a captura corporativa quanto a imposição unilateral por parte do poder público.

II) A cogestão como modelo de implementação democrática: a fase de implementação da Tarifa Zero através de PPCs exige a criação de novas estruturas de cogestão ou a readequação das existentes. Nesse processo, é essencial garantir a participação popular na fiscalização e na operação cotidiana do sistema de transporte, reconhecendo que os usuários possuem conhecimento direto sobre as necessidades reais de mobilidade. Essa participação assegura que o sistema responda de forma dinâmica às demandas concretas dos usuários, permitindo ajustes rápidos e adequados às demandas cotidianas que emergem do uso efetivo do transporte público.

III) A transparência dos dados operacionais: a disponibilização em tempo real, de todas as informações sobre localização dos ônibus, atrasos, custos por linha, receitas do sistema, salários dos funcionários e contratos com empresas é uma questão de transparência administrativa — e condição indispensável para o exercício efetivo do controle social. Os dados abertos permitem que a população compreenda integralmente o funcionamento do sistema, identifique problemas, proponha soluções e fiscalize a aplicação dos recursos públicos. Sem acesso pleno às informações, a participação popular torna-se meramente formal, pois os cidadãos não dispõem de elementos concretos para fundamentar suas decisões e reivindicações.

A implementação da Tarifa Zero, por meio de PPCs, representa uma ruptura com os modelos tradicionais de gestão pública, demonstrando que é possível conciliar eficiência operacional com democracia participativa. Os três pilares apresentados constituem um sistema integrado que transforma usuários de meros beneficiários em protagonistas ativos da política pública. Essa abordagem garante o direito constitucional à mobilidade urbana a partir do fortalecimento da democracia na sociedade, ao criar espaços permanentes de participação cidadã, controle social e educação política. Mais do que uma inovação na política de transporte, as PPC na Tarifa Zero configuram-se como um laboratório de democracia urbana que, sob a ótica dos comuns, pode inspirar a transformação de outras áreas da política pública — contribuindo para a construção de cidades mais justas, sustentáveis e verdadeiramente democráticas, onde o poder de decisão sobre o futuro urbano é efetivamente compartilhado entre Estado e sociedade civil organizada.

Observação: Esse estudo foi financiado em partes pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Finance Code 001, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) - 101835/2024-8, e Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia do Estado de Pernambuco (FACEPE) - Finance Code IBPG 1883-3.01/24.

Referências

ANDRADE, Maurício Oliveira. LIMA NETO, Oswaldo. RABAY, Ligia. O desafio da sustentabilidade nos transportes públicos e na mobilidade urbana em face da pandemia da COVID-19 na realidade brasileira, in Revista Transporte y Territorio, 25 (julio-diciembre, 2021) https://doi.org/10.34096/rtt.i25.10960, 2021.

BIANCHI, Iolanda. The democratising capacity of new municipalism: beyond direct democracy in public–common partnerships, Policy & Politics, Volume 53, Issue 2, 403 – 422 DOI: https://doi.org/10.1332/03055736Y2024D000000033, 2024.

BRASILEIRO, Anísio. ANDRADE, Maurício Oliveira. VASCONCELOS, Débora. Mobilidade sustentável e tecnologias digitais: uma agenda baseada nos comuns urbanos, in Cad. Metrópoles., São Paulo, v. 25, n. 57, pp. 491-513, maio/ago 2023. https://doi.org/10.1590/2236-9996.2023-5706, 2023.

BRASILEIRO, Anísio. MEIRA, LEONARDO HERSZON. RABAY Ligia. CAVALCANTI, Natália. A mobilidade sustentável como instituição do Comum: O desafio de sua inclusão na agenda das políticas públicas do Brasil pós COVID-19, in Revista Transporte y Territorio, 25 (julio-diciembre, 2021) 138-159, https://doi.org/10.34096/rtt.i25.1096, 2021.

BRASILEIRO, Anísio e HENRY, Etienne. Viação Ilimitada. Ônibus das cidades brasileiras, Ed. Cultura, São Paulo, 1998.

DARDOT, Pierre. LAVAL Christian. Comum: Ensaio sobre a revolução no século XXI, Ed. Boitempo, São Paulo, 2017.

OSTROM, Elinor. (1990) Governing the commons. The evolution of institutions for collective actions, Cambridge: Cambridge University Press

SANTINI, Daniel. Tarifa Zero no atual cenário brasileiro. Subsídios para pensar em políticas e inciativas em prol do direito à mobilidade, in I Conferência Internacional Tarifa Zero e Saúde: Interseccionalidades Emergentes, Mariana, Minas Gerais, 2025.