

Da realidade à disputa da Tarifa Zero



Daniel Santini*



Paíque Duques
Santarém**

Resumo: Em menos de três anos, desde 2023, o número de cidades brasileiras com Tarifa Zero universal praticamente dobrou. Com 138 municípios em 2025, o país é o que tem mais casos no mundo; a política consolidou-se como uma realidade nacional. Partindo da metodologia popular de Hebert de Souza para análises de conjuntura, o presente artigo procura dissecar este novo momento, identificando acontecimentos, cenários, atores, relação de forças, questões estruturais e conjunturais. Tudo para entender uma nova etapa que começa, a da disputa pela Tarifa Zero.

A Tarifa Zero firmou-se em 2023 como uma realidade no Brasil, com o país concentrando o maior número de municípios com transporte público gratuito universal em termos absolutos de todo o planeta e tornando-se referência internacional. O ano é um marco na história da evolução de tal política e representa uma virada importante.

De 1992, quando a primeira experiência foi registrada na cidade de Conchas (SP), até 2022, foram registrados 73 dos 138 casos conhecidos (Santini, 2025). Ou seja, levou 30 anos, em uma expansão lenta e gradual, para a adoção em praticamente metade (53,2%) das cidades que contam com a política vigente hoje. A política começou a ganhar espaço e tornar-se relevante após a pandemia de COVID-19, que teve início em fevereiro de 2020 e cujo ápice no país foi o mês de abril de 2021. O número de novos casos saltou de dois no primeiro ano da emergência sanitária para 16 tanto em 2021 quanto em 2022.

Desde então, em menos de três anos, a quantidade de municípios com Tarifa Zero universal praticamente dobrou. Em 2023, mais 37 cidades adotaram a política, um marco. Em 2024, foram nove novos casos, uma breve desaceleração que pode ser relacionada à Lei Eleitoral, que restringe

*USP, FRL, **MPL, UNB.

DOI: <https://doi.org/10.36942/dialogossocio-ambientais.v8i23.1413>

Palavras-chave: Tarifa Zero; mobilidade como direito; análise de conjuntura.

a distribuição de bens e serviços gratuitos no ano eleitoral - efetivamente, alguns mandatários que adotaram a política e foram reeleitos tiveram problemas com a Justiça Eleitoral.

Em 2025, a política voltou a ganhar tração, com 12 inclusões até o começo de outubro em uma expansão agora marcada também pela multiplicação de experiências de Tarifa Zero parcial em metrópoles. Políticas parciais são as em que o transporte gratuito é fornecido apenas em determinados dias ou horários, em parte da rede ou da área atendida, ou para grupos específicos como, por exemplo, estudantes, desempregados e pessoas em situação de vulnerabilidade. De uma possibilidade, a Tarifa Zero tornou-se realidade concreta.

A consolidação está diretamente ligada a um momento de reconfiguração do transporte público coletivo no Brasil. A fase mais recente foi impulsionada pela crise estrutural no setor e passou a influenciar transformações profundas, incluindo aumento de subsídios e reposicionamento dos principais atores no complexo jogo político armado. O ciclo de lutas sociais é determinante no processo, afetando diretamente o equilíbrio e influenciando na consolidação da Tarifa Zero universal no país.

É neste cenário que começa uma nova fase, a da disputa da Tarifa Zero. Uma etapa na qual não se discute mais a viabilidade do transporte público gratuito, uma realidade concreta, mas, mais do que isso, como ele pode e deve ser implementado, com reposicionamentos e novas relações de força em uma confluência nem sempre fácil de entender. Contribuir com a análise de tal momento é o objetivo do presente artigo, que parte e se estrutura com base na metodologia popular para análises de conjuntura proposta por Hebert de Souza, o Betinho (Souza, 2013). Após esta introdução, o texto avança em mais duas partes, uma buscando identificar acontecimentos-chaves, cenários e atores-chave para compreender a crise dos transportes que abriu espaço para a Tarifa Zero e embaralhou o tabuleiro, e outra procurando delinear estratégias, relações de força e relações entre conjuntura e estrutura no cenário de disputa armado.

Da lama ao caos

A crise do transporte público, marcada pela redução significativa da demanda na última década, tem múltiplas causas. Em uma década, de 2013 a 2023, o número de passageiros nas onze capitais mais populosas do país diminuiu em cerca de 30%. O declínio foi influenciado pela pandemia, mas é anterior à ela. Em 2018, bem antes de a COVID-19 se espalhar pelo país, as redes de tais cidades já haviam perdido 11% do público.

A redução está relacionada à espiral de queda decorrente do ciclo vicioso da tarifa (Santarém, 2023). Quando os sistemas são financiados total ou majoritariamente pela receita das catracas, variações negativas implicam em desequilíbrios constantes. Para compensar quedas de arrecadação, quem opera as redes ou aumenta o preço da passagem ou reduz/piora a operação, o que, inevitavelmente, implica em mais redução de demanda e necessidade de mais reajustes, em ciclos viciosos insustentáveis. O efeito excludente da tarifa fica explícito quando a cobrança é suspensa: em todas as cidades que adotaram políticas de gratuidade a demanda cresceu exponencialmente.

Por si só, porém, mesmo acelerados pela pandemia, tais ciclos não servem para explicar o encolhimento da demanda. Há outros acontecimentos a considerar, como o aumento da motorização, com grave impacto socioambiental no ambiente urbano. No “cada um por si” que virou a rotina de mobilidade das cidades, cada vez mais gente troca o

transporte público coletivo pelo transporte motorizado privado. De janeiro de 2013 a dezembro de 2023, para usar o mesmo recorte temporal do encolhimento das redes, o número de automóveis registrados no Brasil saltou de 42,9 milhões para 61,8 milhões (crescimento de 44%) e o de motos de 17 milhões para 26,9 milhões (crescimento de 58,2%). A população, no mesmo período, cresceu de 201 milhões para 203 milhões (crescimento de praticamente 1%). Em julho de 2025, o Brasil já tinha 64 milhões de automóveis e 29 milhões de motos registradas.

O fenômeno é agravado pelos serviços de aplicativos de transportes, estruturados a partir da circulação constante de carros e motos. Sem regulamentação adequada e alicerçados em trabalho precarizado, os serviços de transporte de pessoas e de mercadorias implicam em e dependem de uma quantidade massiva de veículos em trânsito praticamente permanente, congestionando e prejudicando inclusive a circulação do transporte coletivo. Assim como o transporte motorizado privado, promovem e podem ser associados à ideia de mobilidade como mercadoria e não como direito a partir da premissa de que quem pode pagar, desloca-se com mais facilidade e chega mais rápido.

No mesmo contexto, entram as privatizações dos sistemas de transporte sobre trilhos, com redes estatais ameaçadas, entre outras, em Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife e São Paulo; nesta última, a estratégia de expansão da rede baseada em medidas de austeridade e garantias de lucro previstas em contrato com as concessionárias têm levado a uma deterioração da parte que permanece pública, com receitas desviadas para assegurar a remuneração prevista nos acordos. A necessidade de manter os sistemas superavitários privatizados (ou em vias de) tem relação com tal (des)equilíbrio financeiro e ajuda a entender a resistência à Tarifa Zero por parte de gestores mais comprometidos com a iniciativa privada do que em assegurar direitos à população¹.

A população tem reagido. Seja em manifestações organizadas, como as articuladas pela recém-criada Plenária Nacional contra os Aumentos, seja em revoltas espontâneas, como as que se tornaram comuns em ônibus, metrô e trens, quem usa e depende das redes reclama o direito a se locomover. A pressão é constante e pode influenciar as próximas jogadas. Não custa lembrar que Junho de 2013, maior série de protestos de rua em favor da mobilidade da história, influenciou diretamente na alteração da Constituição Federal que, desde 2015, prevê em seu Artigo 6º o transporte como um Direito Social a ser garantido pelo Estado.

1. É possível implementar Tarifa Zero em redes de transporte sobre trilhos. Em 2025, Teresina (PI) tornou-se a primeira capital a adotar a política em seu metrô, como é chamado o sistema de Veículo Leve sobre Trilhos local. A cidade é a mais populosa (902,6 mil habitantes) com uma rede com Tarifa Zero universal - ainda que nos ônibus as cobranças continuem.

Seja nos ônibus, seja nos trilhos ou em outros meios de transporte como o fluvial, a crise no setor afeta diretamente o financiamento, o funcionamento e, em alguns casos, a própria existência das redes de transporte público. Combinada com as mobilizações sociais, é uma das chaves para compreender não apenas a consolidação da Tarifa Zero no Brasil, mas também a nova fase de disputa que se abriu.

Relações de força e a perspectiva socioambiental da Tarifa Zero

Sobre análises de conjuntura, Hebert de Souza, o Betinho, destaca a importância de identificar “os campos de confronto existentes num determinado momento e que caracterizam os tipos de oposição e os conflitos entre os diferentes atores sociais (...) para a análise da correlação de forças” (Souza, 1991, p.49).

Neste novo momento em que a Tarifa Zero se consolidou como realidade, não é simples identificar os campos de confronto. Em um primeiro olhar, movimentos sociais, empresariado e governantes parecem alinhados na defesa da universalidade da mobilidade. Tudo como se os conflitos do momento anterior estivessem pacificados em torno da proposta original dos movimentos sociais, agora com adesão cooperativa de outros atores. Ao analisar os interesses de cada ator, porém, fica evidente a existência de projetos distintos sob o mesmo nome.

De um lado, organizações sociais reunidas em articulações como a Coalizão Mobilidade Triplo Zero e a Plenária Nacional pela Tarifa Zero posicionam-se em favor da criação do Sistema Único de Mobilidade a partir de uma proposta (Leite *et al.*, 2023) alicerçada em financiamento progressivo e participação democrática com conselhos populares decisórios (com espaço para quem usa e quem trabalha nas redes), além de critérios objetivos e transparentes para repasse de recursos públicos. São defendidas bandeiras como o pagamento pelo custo real e não por passageiros transportados, uma estratégia que visa impedir que a política se torne fonte de rapinagem dos recursos públicos, bem como o estabelecimento de indicadores de qualidade e a abertura de espaço para criação e operação de empresas públicas.

De outro, empresários reunidos em torno da Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (NTU) procuram caracterizar a gestão como uma questão técnica, limitando a participação popular em processos decisórios. Argumentando “grandes obstáculos à adoção da Tarifa Zero universal” em metrópoles (NTU, 2025, p.6), defendem uma combinação de subsídios públicos com tarifas estruturadas em políticas parciais. Posicionam-se em favor da manutenção da operação por empresas privadas, o que inclui a defesa da ampliação da privatização do transporte sobre trilhos.

O papel do Estado na disputa armada, por sua vez, talvez não seja tão simples de detalhar e compreender. São distintos campos de embate em que governantes, gestores públicos e técnicos procuram se posicionar no confuso tabuleiro. No Congresso Nacional, discute-se desde um novo Marco Regulatório do Transporte Público Coletivo (PL 3278/2021) até uma Proposta de Emenda Constitucional pela criação do Sistema Único de Mobilidade (PEC 25/2023), alicerçada na proposta construída pelos movimentos sociais (Leite *et al.*, 2023). No Palácio do Planalto, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva abriu espaço para discutir a possibilidade de implementar a Tarifa Zero como política federal nacional, havendo solicitado estudos sobre como financiar a política e colocando o tema em discussão em reuniões ministeriais em setembro de 2025.

Em capitais e metrópoles, bem como em municípios grandes e médios, Prefeituras e Câmaras Municipais estudam e debatem como implementar a Tarifa Zero - com destaque para a mobilização massiva em torno da proposta de Belo Horizonte, alicerçada na ideia de que empresários devem custear o transporte, e também para a articulação sofisticada para tornar universal a política parcial de Brasília.

A Tarifa Zero assumiu um caráter incontornável no debate sobre o futuro da mobilidade no Brasil e a disputa entrou em um campo institucional. Se antes estava inscrita discursivamente em propostas de movimentos sociais ideologicamente marcados e limitada a algumas experiências pelo país, hoje é debatida como proposta nacional com distintos projetos e perspectivas. É uma disputa que envolve qual será o nível de participação democrática na gestão, se popular ou tecnocrática. Em que se discute como será o financiamento, se com Tarifa Zero universal subsidiada com repasses realizados com controle popular, transparência e critérios objetivos, ou se em estranhas combinações de gordos repasses em sistemas de Tarifa Zero parcial alimentados por subsídios e catracas insaciáveis. Em que se discute e se disputa mesmo o cálculo dos custos para aplicação dos subsídios, se baseado no custo real ou em fantasias como o Índice de Passageiros por Quilômetros - IPK.

Serão sistemas públicos que podem ser deficitários, tamanhos os ganhos coletivos diretos e indiretos do bom funcionamento de redes de transporte coletivo acessíveis e de qualidade? Ou serão totalmente privados, baseados na privatização estruturada em contratos que preveem garantia de lucro e condições confortáveis para grupos econômicos mais preocupados em manter margens de ganhos confortáveis do que serviço de qualidade?

A disputa está só começando.

Referências

LEITE, Aline *et al.* SUM - Proposta da sociedade civil para a criação de um Marco Regulatório para a Mobilidade Urbana. [S.l.]: IDEC, 2023.

NTU. Tarifa Zero nas Cidades do Brasil 2025. Brasília, DF: NTU – Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos, 2025.

SANTARÉM, Paíque Duques. Ensaio sobre o incontornável: do ciclo vicioso da tarifa ao ciclo virtuoso da Tarifa Zero. *Journal of Sustainable Urban Mobility*, v. 3, n. 1, p. 21–32, 20 mar. 2023.

SANTINI, Daniel. Brazilian municipalities with full Fare-Free Public Transport policies. *Harvard Dataverse*, 2025. Disponível em: <<https://dataverse.harvard.edu/citation?persistentId=doi:10.7910/DVN/Z927PD>>. Acesso em: 26 ago. 2025

SOUZA, Herbert José de. Como se faz análise de conjuntura. 33. ed ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.





BH, 2013. Foto: Upslon (flickr).