



Universidade Federal do ABC

Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas

Bacharelado em Planejamento Territorial

# **Tarifa Zero: Formas de Financiamento e Experiências Nacionais**

**Danielle Andrade Angelo**

**São Bernardo do Campo - SP, 2023**

Danielle Andrade Angelo

# **Tarifa Zero: Formas de Financiamento e Experiências Nacionais**

**Trabalho de Graduação** apresentado ao Programa de Graduação em Planejamento Territorial, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do Título em Planejamento Territorial.

Universidade Federal do ABC

Bacharelado em Planejamento Territorial

Orientador: Professora Dr. Silvana Maria Zioni

São Bernardo do Campo - SP

2023

---

Angelo, Danielle Andrade

Tarifa Zero: Formas de Financiamento e Experiências Nacionais/ Danielle  
Andrade Angelo. – 2023.

76 fls. : il.

Orientador: Silvana Maria Zioni

Trabalho de Conclusão de Curso – Universidade Federal do ABC  
Bacharelado em Planejamento Territorial, 2023.

1. tarifa zero. 2. transporte público urbano. 3. formas de financiamento. 4.  
políticas de transporte. 5. passe livre. I. Zioni, Silvana Maria. III. Bacharelado em  
Planejamento Territorial, 2023. V. Título.

---

Danielle Andrade Angelo

## **Tarifa Zero: Formas de Financiamento e Experiências Nacionais**

**Trabalho de Graduação** apresentado ao Programa de Graduação em Planejamento Territorial, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do Título em Planejamento Territorial.

---

**Professora Dr. Silvana Maria Zioni**  
Orientador

---

**Professor Dr. Marcos Barcellos**  
Convidado

---

**Me. Thiago Gomes**  
Convidado

São Bernardo do Campo - SP  
2023

*Em homenagem ao meu avô, Armando Andrade, que em algum lugar está comemorando meus passos*

# Agradecimentos

Agradeço a todos que me apoiaram e ajudaram a tornar possível a conclusão deste trabalho de graduação, assim como minha jornada na UFABC.

Primeiramente, agradeço à minha orientadora, Silvana Maria Zioni, por sua orientação e apoio todo o processo de pesquisa desde a Iniciação Científica. Seus ensinamentos e correções foram essenciais para ajudar a minha trajetória no mundo da pesquisa.

Também demonstrar gratidão pela minha família que me apoiou em todos esses anos de UFABC, em especial à minha avó, Flora pelo convívio e motivação nesses anos. Aos meus pais, Rosa e Luiz, à minha irmã, Giulliana e ao Alex, pelo suporte e carinho.

Agradeço também a UFABC, que foi minha segunda casa desde 2017, que me transformou e me possibilitou a crescer e desenvolver profissionalmente e pessoalmente, assim como todas as pessoas, professores, funcionários e colegas que me apoiaram nesta trajetória, em especial ao Augusto Pietro e ao Matheus Avansi que me ajudaram desde as matérias até a formulação desse TCC.

Muito obrigado a todos que nos ajudaram ao longo do caminho. Espero que este TCC possa ser útil e contribuir para gestores públicos, comunidade acadêmica e sociedade civil.

*"...we must continue to improve our frameworks and theories  
so as to be able to understand complexity  
and not simply reject it."*

*Elinor Ostrom*

*Nobel Prize Lecture 2008*

# Resumo

O transporte público urbano (TPU) é quesito essencial para as minorias se deslocarem nas cidades, e referente a esse assunto defender a ideia de Direito à Cidade e a Tarifa Zero garante a democratização do espaço a essas pessoas. Além disso, o benefício é para toda a sociedade, pois os impactos positivos, como a diminuição do trânsito, afetam a todos. É notável que, especialmente após as manifestações brasileiras de 2013 em relação ao transporte público, tornou-se evidente a necessidade de reavaliar a estrutura do sistema de transporte coletivo nacional. Esta monografia tem como objetivo discutir a Tarifa Zero como um direito social garantido na Constituição Federal de 1988, por meio de Emenda Constitucional Nº90 de 15 de setembro de 2015. Em vista disso, esta monografia apresenta tanto uma releitura de importantes autores no campo dos transportes e mobilidade urbana, como também investigará as implicações socioeconômicas da implementação da Tarifa Zero. Para alcançar esse propósito, o trabalho abordará o tema de forma interdisciplinar, incorporando aspectos do planejamento e do financiamento dos transportes e mobilidade urbana.

**Palavras-chaves:** Tarifa Zero, Passe Livre, Transporte Público Urbano.

# Abstract

Urban public transport (UPT) is essential for minorities to get around cities, and in this regard defending the idea of the Right to the City and Zero Fare guarantees the democratization of space for these people. In addition, the benefit is for society as a whole, as the positive impacts, such as the reduction in traffic, affect everyone. It is noteworthy that, especially after the Brazilian demonstrations of 2013 in relation to public transport, the need to re-evaluate the structure of the national public transport system has become evident. This monograph aims to discuss Zero Fare as a social right guaranteed in the 1988 Federal Constitution, through Constitutional Amendment No. 90 of September 15, 2015. In view of this, this monograph presents both a re-reading of important authors in the field of transportation and urban mobility, as well as investigating the socio-economic implications of implementing the Zero Fare. To achieve this, the work will approach the subject in an interdisciplinary way, incorporating aspects of planning and financing of transport and urban mobility.

**Keywords:** Free Fare, Free Tariff, Urban public transport

# Lista de ilustrações

Figura 1.1 – Linha do Tempo da Tarifa Zero . . . . .	3
Figura 3.1 – Formas de Financiamento Extra Tarifárias . . . . .	19
Figura 4.1 – Municípios com Tarifa Zero no Brasil. Informações complementares nas Tabelas A.2 e A.3 presentes no Anexo A. . . . .	34
Figura 4.2 – Ano de adesão à Tarifa Zero. Informações complementares nas Tabelas A.2 e A.3 presentes no Anexo A. . . . .	35
Figura 4.3 – Quantidade Populacional das cidades que aderiram a Tarifa Zero. Informações complementares nas Tabelas A.2 e A.3 presentes no Anexo A. . . . .	36
Figura 4.4 – Estados das cidades que aderiram à Tarifa Zero. Informações complementares nas Tabelas A.2 e A.3 presentes no Anexo A. . . . .	37
Figura 4.5 – Partidos Políticos de Prefeitos que implementaram a Tarifa Zero. Informações complementares nas Tabelas A.4 e A.5 presentes no Anexo A. . . . .	38
Figura 4.6 – Municípios entrevistados com Tarifa Zero no Brasil. Tabela A.1 em Anexos A	39

# Lista de tabelas

Tabela 3.1 – Cenários para cobertura do custo dos sistemas de transporte público por ônibus. . . . .	21
Tabela 4.1 – Formas e exemplos de Tarifa Zero. Segundo Kębłowski (2020) . . . . .	30
Tabela 4.2 – Tarifa Zero em cidades chinesas. . . . .	32
Tabela A.1 – Entrevistas com gestores das cidades estudadas. . . . .	57
Tabela A.2 – Cidades com Tarifa Zero Universal no Brasil. Segundo Santini (2023). Em ordem populacional. Parte 1 . . . . .	58
Tabela A.3 – Cidades com Tarifa Zero Universal no Brasil. Segundo Santini (2023). Em ordem populacional. Parte 2 . . . . .	59
Tabela A.4 – Partidos Políticos dos prefeitos que implementaram a Tarifa Zero. Parte 1. Elaborado pela autora. . . . .	60
Tabela A.5 – Partidos Políticos dos prefeitos que implementaram a Tarifa Zero. Parte 2. Elaborado pela autora. . . . .	61

# Lista de abreviaturas e siglas

UFABC	Universidade Federal do ABC
TPU	Transporte Público Urbano
UPT	Urban Public Transport
TCC	Trabalho de Conclusão de Curso
CF/88	Constituição Federal de 1988
PNMU	Política Nacional de Mobilidade Urbana
TZ	Tarifa Zero
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
EC	Emenda Constitucional
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
PIB	Produto Interno Bruto
MC	Ministério das Cidades
PNDU	Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PIS	Programa de Integração Social
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
ISS	Imposto sobre Serviços
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços
GEIPOT	Grupo Executivo para a Integração da Política de Transportes
ANTP	Associação Nacional de Transportes Públicos

ARLA 32	Agente Redutor Líquido Automotivo
ITS	Sistema de Transporte Inteligente
ISO	Organização Internacional de Normalização
IPK	Índice de passageiro por quilômetro
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
CIDE	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
PMPF 3	Preço Médio Ponderado ao consumidor final
ANP	Agência Nacional do Petróleo
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
COVID-19	Corona Virus Disease
Código QR	Quick Response Code
RMSP	Região Metropolitana de São Paulo
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
PT	Partido dos Trabalhadores
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PV	Partido Verde
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PROS	Partido Republicano da Ordem Social
DEM	Democratas
PSD	Partido Social Democrático
PMDB/MDB	Movimento Democrático Brasileiro

PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PL/PR	Partido Liberal
PP	Partido Progressistas

# Sumário

1	INTRODUÇÃO . . . . .	1
2	REVISÃO BIBLIOGRÁFICA: MOBILIDADE COMO DIREITO SOCIAL	5
3	FORMAS DE FINANCIAMENTO . . . . .	17
4	TARIFA ZERO . . . . .	25
4.1	Experiências Internacionais . . . . .	29
4.2	Experiências Nacionais. Completamente Tarifa Zero. . . . .	33
4.3	Resultados da pesquisa. . . . .	46
5	COMENTÁRIOS CONCLUSIVOS . . . . .	48
6	PERSPECTIVAS DE TRABALHOS FUTUROS . . . . .	50
	REFERÊNCIAS . . . . .	51
	<b>ANEXOS</b>	<b>56</b>
	ANEXO A – DADOS COMPLEMENTARES . . . . .	57

# 1 Introdução

A Tarifa Zero é um tema que desconstrói a lógica rodoviarista a fim de propor uma solução para os problemas de transporte urbano, por meio da gratuidade do transporte às pessoas, incentivando inclusive a acessibilidade das pessoas dentro da cidade. Apesar desse assunto ter sido discutido no Brasil nos anos 90, com Lúcio Gregori no governo de Luiza Erundina (TRÓI, 2023) se tornou mais discutido após as manifestações de 2013, e mais recentemente após a pandemia (SANTINI, 2019).

Portanto esse TCC tem o objetivo de fazer uma revisão teórica baseando na Mobilidade como Direito à Cidade, presente no Capítulo 2, para entender as razões teóricas que apoiam essa ideia e uma revisão teórica em Capítulo 3.1 Formas de Financiamento, para compreender a viabilidade pelas quais a política de "Tarifa Zero" no transporte público pode ser implementada. Após compreender as bases conceituais que sustentam essa abordagem, no Capítulo 4 Tarifa Zero, terá uma revisão sobre o conceito Tarifa Zero, e seguido de uma análise sobre as Experiências Internacionais e Nacionais, tentando identificar as razões políticas, econômicas, sociais e ambientais que impulsionaram a implementação da tarifa zero em seus sistemas de transporte em várias cidades brasileiras, baseando-se em experiências internacionais. Além disso, o objetivo do estudo é realizar uma análise geral das experiências com a tarifa zero no Brasil, destacando pontos em comum e pontos diferentes.

Neste capítulo 1 intitulado Introdução apresentará brevemente o que será discutido em cada um dos seguintes capítulos. Este Trabalho de Conclusão de Curso é dividido em 5 capítulos: Introdução, Mobilidade como Direito Social, Formas de Financiamento do Transporte Público Urbano, Tarifa Zero: Conceito e Experiências e por último a Conclusão.

No segundo capítulo, Mobilidade como Direito Social, apresenta um histórico teórico com teor jurídico sobre o tema, passando pelas principais conquistas dos Transportes em relação à Constituição Federal de 1988 e os instrumentos seguintes como Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) e a Emenda Complementar nº 90/2015 (BRASIL, 2015).

Em 15 de setembro de 2015, a Emenda Constitucional nº 90/2015 foi aprovada (BRASIL, 2015), introduzindo uma importante mudança no campo da Mobilidade Urbana ao incluir

o transporte público como um Direito Social no artigo 6<sup>o</sup> da Constituição de 1988. Essa alteração representa um marco significativo, pois reconhece a importância do transporte como um elemento essencial para a garantia do bem-estar dos indivíduos e reforça o papel do Estado como articulador nessa área.

Ao designar o transporte público como um dos Direitos Fundamentais, a Constituição enfatiza o compromisso do Estado em fornecer e assegurar serviços de mobilidade acessíveis, seguros e de qualidade para todos os cidadãos. Nesse contexto, o termo "Bem-Estar dos indivíduos" é utilizado porque, sob a ótica do Direito, o transporte se enquadra na categoria de Direitos de 2<sup>a</sup> geração, também conhecidos como Direitos Sociais, que foram concebidos com base no princípio da Igualdade (BONIZZATO; BONIZZATO, 2016).

Essa abordagem reflete uma perspectiva mais ampla do Direito, que não se limita apenas a garantir liberdades individuais, mas também busca promover a igualdade de oportunidades e condições para todos os membros da sociedade. Ao incluir o transporte público como um Direito Social, a Constituição estabelece uma obrigação para o Estado de promover políticas e investimentos que visem à melhoria das condições de mobilidade e ao acesso equitativo aos serviços de transporte.

O Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) aparece mais de 10 anos depois para reforçar a CF/88. Essa legislação estabelece a necessidade de fornecer equipamentos urbanos e sistemas de transporte adequados às demandas e necessidades da população, bem como às características locais. A Lei no 12.587/2012 (BRASIL, 2012), que criou a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU) em 2012, foi outra mudança significativa na política de mobilidade urbana. Os artigos 21 e 182 da Constituição Federal do Brasil serviram de base para essa legislação.

Para o Brasil, a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU) é um marco regulatório essencial que visa estabelecer padrões e diretrizes para o planejamento e a gestão da mobilidade nas cidades do país. A fim de atender às necessidades da população e melhorar a qualidade de vida nas cidades, eles propuseram a criação de um sistema de transporte urbano. E também um breve trecho sobre Política Nacional do Vale-Transporte, instituída pela Lei no 7.418/1985. De acordo com Figura 1.1.

---

<sup>1</sup> Art. 6<sup>o</sup>: São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015)

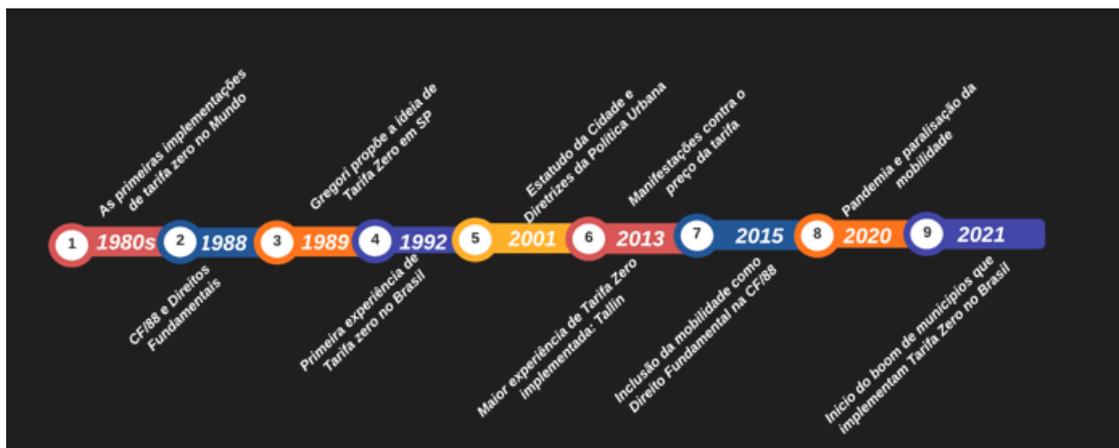


Figura 1.1 – Linha do Tempo da Tarifa Zero

Fonte: Elaborado pela autora.

Podemos concluir neste capítulo que ao adotar a tarifa zero, o Estado reconhece o transporte público como um serviço fundamental, essencial para a inclusão social, a igualdade de oportunidades e o desenvolvimento sustentável das cidades. Essa abordagem visa reduzir as desigualdades socioeconômicas, permitindo que todas as pessoas, independentemente de sua condição financeira, possam se deslocar livremente pela cidade, acessando escolas, empregos, serviços de saúde e outras atividades essenciais. Essas ideias estão conectadas com a pauta global e com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU), particularmente com o ODS 11, que se concentra em Cidades e Comunidades Sustentáveis. (GOMES; BAIARDI; ZIONI, 2023).

No terceiro capítulo se discute as Formas de Financiamento do Transporte Público. O financiamento do transporte público de forma gratuita pode ser alcançado por meio de diferentes modelos, como subsídios governamentais, realocação de recursos orçamentários e parcerias público-privadas. É apresentado um quadro síntese baseado nos autores Carvalho (2016a) e Caribé (2021). Além disso, deve-se ressaltar que o financiamento do sistema de transporte coletivo não está completamente inseparável de outros dilemas ligados à mobilidade urbana confrontados nos municípios do Brasil. Portanto, neste capítulo, a intenção de se discutir o financiamento do TPU (transporte público urbano) não é expor uma solução singular ou perfeita para satisfazer as demandas de financiamento dos serviços de deslocamento pleiteados pela população, mas sim oferecer opções a serem aprofundadas e discutidas com os cidadãos (CARVALHO, 2016a).

No quarto capítulo sobre a Tarifa Zero se subdivide em 3 partes, a primeira introdutória

que discute o seu conceito e proposta, a segunda parte faz um resumo sobre experiências internacionais da aplicação da Tarifa Zero, e por último explícita e apresenta as experiências nacionais com destaques a algumas cidades que nos forneceu dados para a pesquisa. O destaque internacional se concentra em Tallinn, a capital da Estônia, que tem a maior experiência de Tarifa Zero, que no entanto se restringe a moradores da cidade. Outras experiências são notórias como na França e Polônia, que apresentam uma ideia de que a Tarifa Zero não necessariamente é sempre universal, podendo ser categorizada em quatro tipos referente: Temporária, Espacialmente Limitada, Limitada Temporalmente e Socialmente Limitada, baseado em Kębłowski (2020).

Na terceira seção deste capítulo, a experiência nacional com a implementação da política de tarifa zero é analisada. Para começar, o estudo se concentra na dimensão demográfica. Ele examina fatores como a distribuição populacional, a concentração dos estados na implementação da política e a cronologia da adoção ao longo dos anos. Em seguida, um estudo mais abrangente é realizado com foco em algumas cidades brasileiras que implementaram a Tarifa Zero. Esta última parte tem como objetivo obter uma compreensão mais profunda dos detalhes e características relacionados à implementação da Tarifa Zero em determinadas cidades brasileiras.

No quinto capítulo e último apresenta a conclusão, demonstrando a meta que esse TCC deseja traçar em que se mostra os resultados obtidos sobre a experiências nacionais. Analisando os fatores e impactos econômicos e sociais nas atuais experiências de Tarifa Zero, buscando garantir sua viabilidade e sustentabilidade a longo prazo. Para isso, é fundamental considerar os desafios e oportunidades específicas de cada localidade, levando em conta as características demográficas, a infraestrutura existente e as necessidades da população. Ressalta-se que este estudo não pretende criar um método a partir dos casos mencionados como soluções definitivas para os desafios existentes, mas sim apresentá-los com o intuito de enriquecer o diálogo acerca de abordagens alternativas e incentivar outros gestores a buscarem maneiras de tornar o transporte público urbano mais acessível e com melhores condições.

## 2 Revisão bibliográfica: Mobilidade como Direito Social

Em 15 de setembro de 2015, a Emenda Constitucional nº 90 foi aprovada, introduzindo uma importante mudança no campo da Mobilidade Urbana ao incluir o transporte público como um Direito Social no artigo 6º<sup>1</sup> Constituição de 1988. Essa alteração representa um marco significativo, pois reconhece a importância do transporte como um elemento essencial para a garantia do bem-estar dos indivíduos e reforça o papel do Estado como articulador nessa área.

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (CF,1988).

A proposta, inicialmente concebida por Luiza Erundina em 2011, desempenha um papel fundamental na promoção da Tarifa Zero no Brasil. Contudo, sua promulgação no Senado ocorreu apenas em 2015. Isso nos leva a considerar se as Manifestações de Junho de 2013 desempenharam um papel crucial ao catalisar essa discussão.

Conforme observado por Ribas (2017), o estopim dessas manifestações foi o aumento do preço da tarifa de ônibus, embora seja importante ressaltar que essa luta abarcou diversas questões sociais, econômicas e políticas. O autor também enfatiza a dificuldade de quantificar o impacto direto dessas manifestações na Emenda Constitucional nº 90 de 2015, mas é inegável que uma influência significativa está presente. Furtado 2018 destaca dois fatores demandados: o transporte mais eficiente e menos oneroso.

Ao designar o transporte público como um dos Direitos Sociais, a Constituição enfatiza o compromisso do Estado em fornecer e assegurar serviços de mobilidade acessíveis, seguros e de qualidade para todos os cidadãos. Nesse contexto, o termo "Bem-Estar dos indivíduos" é utilizado porque, sob a ótica do Direito, o transporte se enquadra na categoria de Direitos de segunda geração, também conhecidos como Direitos Sociais, que foram concebidos com base no princípio da Igualdade. (RIBAS, 2017; BONAVIDES, 2015) Como explica Bulos 2014, os Direitos Sociais

<sup>1</sup> na qual reescreve o art. 6º da Constituição Federal adicionando o transporte como direito social.

são garantias de liberdade pública que protegem os indivíduos menos privilegiados, assegurando-lhes a oportunidade de viver em condições mais dignas e compatíveis com o princípio da efetiva igualdade.

“[...] a partir da Segunda Geração tais direitos (fundamentais) passaram a compreender além daquelas garantias (fundamentais de liberdade, já presente na primeira geração), também critérios objetivos de valores, bem como princípios básicos que animam a lei maior, projetando-lhe a unidade e fazendo a congruência fundamental de suas regras.” (BONAVIDES, 2015, p.568).

Isso significa que essa abordagem reflete uma perspectiva mais ampla do Direito, que não se limita apenas a garantir liberdades individuais, mas também busca promover a igualdade de oportunidades e condições para todos os membros da sociedade. Ao incluir o transporte público como um Direito Social, a Constituição estabelece uma obrigação para o Estado de promover políticas e investimentos que visem à melhoria das condições de mobilidade e ao acesso equitativo aos serviços de transporte.

Ribas (2017) afirma que os Direitos Sociais apresentam uma dupla dimensão. Uma delas é de natureza negativa, de caráter defensivo, que impõe a obrigação ao Estado de não interferir sendo sobre proibições ou limitações (função defensiva), mas também sobre "prestações do tipo normativo" ou obrigações impostas ao Estado para agir afirmativamente. Isso inclui estabelecer padrões, regulamentos e estruturas governamentais para garantir a prestação contínua de serviços sociais e a proteção dos direitos dos cidadãos. Em outras palavras, a faceta favorável dos Direitos Sociais obriga o Estado a tomar medidas ativas para fornecer serviços sociais e criar um ambiente favorável para que esses direitos sejam exercidos.

Os autores Bonizzato e Bonizzato (2016) concluem em seu artigo que a EC nº 90/2015 reafirma a natureza social de um direito já estabelecido, tanto na Constituição quanto em legislações infraconstitucionais, enfatizando sua dimensão social. No entanto, por outro lado, também pode indicar uma via mais ampla para o progresso na garantia, aprimoramento e proteção desse direito. Além disso, enfatizam os diversos âmbitos que devem ser considerados como à moradia, à proteção ambiental, ao funcionamento de cidades, ao planejamento e gestão urbanas, à sustentabilidade.

A preocupação de autores como Bonizzato e Bonizzato (2016) e Ribas (2017) diz respeito ao Estado ser capaz de proporcionar essas normas sociais como um Direito, termo usado pelo

segundo autor como ‘efetividade’, que é quando a norma obtém uma eficácia social. Os primeiros autores explicam que a situação financeira frágil do Estado brasileiro é o principal fator que dificulta essa efetividade. Em outras palavras, devido à falta de recursos adequados para cumprir e atender a todas as normas sociais estipuladas na Constituição, é necessário encará-las como intenções governamentais que o Estado só pode concretizar de acordo com os fundos financeiros disponíveis.

Ribas (2017) conclui seu artigo, que considerando o custo inerente aos direitos sociais e a importância de uma alocação adequada de recursos, é imperativo buscar um novo paradigma tanto na estruturação das Políticas Públicas quanto na administração do orçamento público, com o objetivo de colocar em destaque a realização efetiva dos Direitos Sociais. Destacando a relação entre a realização efetiva e importância do orçamento público para garantir ela.

Sarlet (1988) conclui também de forma a concordar com Ribas (2017) considerando que a inclusão dos direitos sociais na Constituição não garante uma vida digna por si só. No entanto, desde a promulgação da atual Constituição, esses direitos têm sido constantemente reivindicados e servem como um poderoso instrumento para capacitar os cidadãos a tomar medidas concretas quando as políticas públicas falham. Além disso, essa consideração dos direitos sociais como direitos fundamentais tem redefinido a cidadania de forma mais inclusiva e solidária. Isso justifica o esforço contínuo na defesa dos direitos sociais.

Apesar dessa discussão sobre a entrada dos transportes no rol do art. 6º da EC nº 90/15 ser a mais importante, anteriormente já existiam mecanismos legislativos que incluíam o transporte em sua redação, que devem ser destacados nessa Monografia. Como já citado na Introdução, a Constituição de 1988 (CF/88), ao estabelecer direitos fundamentais e princípios norteadores, como a dignidade da pessoa humana, a igualdade e a busca pelo bem-estar social, oferece bases importantes para a construção de cidades mais justas. Por meio de suas diretrizes, a Carta Magna reconhece o direito à moradia, ao trabalho, à saúde, à educação, o direito ao transporte, ou seja, adequado e acessível.

A CF/1988 atribui competências aos municípios para organizar e prestar serviços públicos de interesse local, como o transporte coletivo, focalizando esse serviço para âmbito local. Importante ressaltar que apesar disso, o Governo Federal deve estabelecer as diretrizes gerais, que serão discutidas neste âmbito. Isto devido a ideia trazida por este CF de Estado descentralizado

em relação ao poder (politicamente) e geograficamente, compreendendo características de autogoverno, autoadministração e auto-organização (VELLOSO, 1992).

Um dos pontos relevantes a essa Monografia referente à CF/88 é o federalismo cooperativo, que basicamente é a relação entre o governo federal e as unidades subnacionais (estados e cidades) com objetivo de trabalharem juntos de forma colaborativa e coordenada para atingir objetivos comuns, como fornecer serviços públicos, promover políticas públicas e enfrentar desafios compartilhados, isso inclui as competências tributárias, tanto no requisito de arrecadação como da distribuição (VELLOSO, 1992).

Surgindo o Artigo 30 que explica as competências dos Municípios, entre estas o transporte coletivo:

Art. 30. Compete aos Municípios:

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; [...] (CF/1988)

Conclui-se que apesar da competência de serviço de transporte público ser do âmbito dos municípios, o governo federal pode trabalhar de forma a ajudar e orientar os municípios a realizar boas práticas, assim como no âmbito tributário. Vasconcellos *et al.* (2011) explica que, de acordo com a Constituição Federal de 1988, embora a prestação dos serviços de transporte urbano seja de responsabilidade dos municípios ou dos estados, cabe à União estabelecer as diretrizes e legislar sobre a política nacional do setor.

Segundo Gomes, Baiardi, Zioni (2023), a Constituição de 1988 fortalece as administrações municipais e descentraliza as políticas públicas. No entanto, essa mudança não significa que as prefeituras tenham autonomia plena, e os municípios de menor porte estão claramente enfrentando desafios técnicos e financeiros. No Brasil, cerca de 55% dos municípios têm estruturas que facilitam o trânsito, o transporte e a mobilidade, enquanto 26% das cidades não têm. Todos os municípios com mais de 100 mil pessoas têm departamentos exclusivos para mobilidade urbana de médias e pequenas cidades (GOMES; BAIARDI; ZIONI, 2023).

Deve-se lembrar que são os meios de transporte que possibilitam que as pessoas se locomovam na cidade, e consigam suprir suas demandas de acesso aos equipamentos de saúde, educação, lazer e a outros afazeres e condições urbanas. (VASCONCELLOS; CARVALHO;

PEREIRA, 2011). Furtado (2018) explica que, desde a CF/88, a política urbana de transporte é regulamentada por diretrizes que organizam o uso das vias e meios de transporte, visando à regularização, fiscalização e oferta adequada de transporte terrestre nas cidades brasileiras para atender às necessidades de mobilidade.

Mas para se entender o arcabouço jurídico que transpassa esse assunto deve-se compreender outros marcos do Planejamento Urbano. Um capítulo sobre política urbana foi incluído na Constituição (artigos 182 e 183) com o objetivo de democratizar a gestão urbana e garantir o direito à cidade, a função social da propriedade. No entanto, foi necessário estabelecer uma legislação nacional para colocar esses princípios em prática.

Portanto, em 2001, o Estatuto da Cidade (art.182 e 183 (BRASIL, 1988)), 13 anos após a CF/88, estabeleceu as diretrizes da política urbana, sendo cinco delas as mais importantes para esta discussão. Elas se encontram no Artigo 2º:

“Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I - Garantia do direito a cidades sustentáveis: Garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

II - Gestão democrática: Gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

III - Cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade: Cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social.

IV - Planejamento do desenvolvimento das cidades: Planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V - Oferta adequada de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos: Oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais.” (BRASIL, 2001)

As disposições presentes no Estatuto da Cidade impactam diretamente a possibilidade da criação da Tarifa Zero no transporte público. O Estatuto enfatiza a garantia do direito a

idades sustentáveis, que inclui o direito ao transporte e aos serviços públicos para a população atual e futuras gerações. Além disso, a legislação estabelece a oferta de equipamentos urbanos e transporte adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais. No entanto, Bonduki(2001) reforça que é importante não criar falsas expectativas em relação ao Estatuto das Cidades, pois este será consideravelmente inadequado sem a presença de disposição e vontade política nos governos locais para efetuar intervenções significativas.

D'Andrea (2004) apud Maricato (2001) também enfatiza o papel dos governos para a efetivação do EC, exemplifica a gestão mais recente (como foi escrito em 2001 refere-se ao governo de Celso Pitta) da Prefeitura de São Paulo em os investimentos de grandes obras viárias que endividaram a cidade e não solucionou de forma efetiva os problemas de trânsito intenso, além de ir contra as diretrizes do Plano Diretor. E em entrevista para o IPEA, Maricato (2011) explica que o tráfego pode representar 10% do PIB de uma metrópole, O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), trouxe também a Competência em relação à União.

Art. 3º Compete à União, entre outras atribuições de interesse da política urbana:  
IV - instituir diretrizes para desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico, transporte e mobilidade urbana, que incluam regras de acessibilidade aos locais de uso público; (Adicionado em 2015) (BRASIL, 2001)

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

§ 2º No caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido.

§ 3º As cidades de que trata o caput deste artigo devem elaborar plano de rotas acessíveis, compatível com o plano diretor no qual está inserido, que disponha sobre os passeios públicos a serem implantados ou reformados pelo poder público, com vistas a garantir acessibilidade da pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida a todas as rotas e vias existentes, inclusive as que concentrem os focos geradores de maior circulação de pedestres, como os órgãos públicos e os locais de prestação de serviços públicos e privados de saúde, educação, assistência social, esporte, cultura, correios e telégrafos, bancos, entre outros, sempre que possível de maneira integrada com os sistemas de transporte coletivo de passageiros. (Adicionado em 2015) (Lei nº 10.257/2001)

O texto enfatiza a necessidade de um plano diretor para cidades, particularmente aquelas com mais de 500.000 habitantes. Além disso, é imperativo que essas cidades desenvolvam um plano de transporte urbano integrado que seja compatível com o plano diretor ou seja incorporado a ele. Além disso, um plano de rotas acessíveis deve ser desenvolvido para garantir que todas as vias e rotas sejam acessíveis para pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida, incluindo locais

de grande circulação de pedestres, como serviços públicos e de saúde, escolas, assistência social, esportes e cultura, entre outros. É importante que esses locais sejam conectados ao transporte público de passageiros sempre que possível. Essas diretrizes foram introduzidas no ano de 2015, esses pontos foram adicionados em 2015 devido a inserção da Emenda Constitucional, quando o transporte se tornou um Direito Fundamental na Constituição de 1988.

No que tange ao Plano Diretor, o Estatuto torna obrigatória sua elaboração para todas as cidades, e, no caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, estabelece a obrigatoriedade de um plano de transporte urbano integrado, compatível com o Plano Diretor ou inserido nele. Além disso, as cidades com mais de quinhentos mil habitantes também são obrigadas a elaborar um plano de rotas acessíveis, visando garantir a acessibilidade de pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida a todas as rotas e vias existentes, incluindo o acesso aos sistemas de transporte coletivo.

Em 2003 foi criado o Ministério das Cidades (MC), o que de acordo com Maricato (2006), preencheu um vazio institucional, já que assim foi estabelecido um espaço institucional para se discutir Política Urbana. O MC foi estruturado em quatro Secretarias Nacionais: Habitação, Saneamento Ambiental, Transporte e Mobilidade Urbana, e Programas Urbanos. Extinto em 2019, foi recriado em 2023.

A mesma autora, Maricato 2006, explica que a questão urbana foi se tornando mais importante na agenda política brasileira graças à criação do Ministério das Cidades e à criação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) e a pressuposta participação social. O Ministério das Cidades buscou ainda integrar políticas para habitação, saneamento e transporte nas cidades, levando em consideração as esferas municipais e estaduais.

Um dos objetivos do Ministério das Cidades, criado dois anos após a promulgação do Estatuto da Cidade, ainda de acordo com Maricato (2006) foi incorporar as diretrizes desta política. Devido ao fato de que o planejamento e controle do solo pertencem às autoridades municipais, todas as cidades devem tomar suas próprias medidas para garantir que os sistemas de transporte, habitação e saneamento sejam abordados por meio de uma política de produção integrada da cidade em vez de uma política setorial.

Outra ação importante ocorreu em 2012 quando foi sancionada a Lei nº 12.587/2012, que cria a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), preconizada nos artigos 21 e 182

da Constituição Federal.

Em seu primeiro artigo a PNMU explica a sua função:

Art. 1º A Política Nacional de Mobilidade Urbana é instrumento da política de desenvolvimento urbano de que tratam o inciso XX do art. 21 e o art. 182 da Constituição Federal, objetivando a integração entre os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território do Município. (BRASIL, 2012)

O artigo 1º estabelece ainda a Política Nacional de Mobilidade Urbana como um instrumento para o desenvolvimento urbano, visando a integração dos diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território do Município. Este é um princípio fundamental para a gestão das cidades, indicando a necessidade de coordenação entre os modos de transporte e o foco na eficiência e acessibilidade.

No art. 4º a Política Nacional de Mobilidade Urbana define a mobilidade urbana como:

II - mobilidade urbana: condição em que se realizam os deslocamentos de pessoas e cargas no espaço urbano; (BRASIL, 2012).

Tal definição de mobilidade urbana é essencial, pois conceitua a mobilidade urbana como a condição em que ocorrem os deslocamentos de pessoas e cargas no espaço urbano. Isso destaca a importância de compreender a dinâmica dos deslocamentos na cidade para planejar a mobilidade de maneira eficaz.

Neste mesmo artigo 4º inciso VI define-se transporte público coletivo:

VI - transporte público coletivo: serviço público de transporte de passageiros acessível a toda a população mediante pagamento individualizado, com itinerários e preços fixados pelo poder público; (BRASIL, 2012).

Por sua vez, o inciso VI do artigo 4º define transporte público coletivo como um serviço público de transporte de passageiros acessível a toda a população mediante pagamento individualizado, com itinerários e preços fixados pelo poder público. Essa definição reforça a ideia de que o transporte público coletivo é um serviço de interesse público, com a necessidade de acesso universal e regulação pelo poder público para garantir a sua adequada prestação.

Milaré (2016) e Gomide *et al.* (2012) explica que a PNMU mostra que problemática inclui questões além da parte quantitativa referente a linhas, ônibus e equipamentos, mas também um

sistema que seja integrado, entenda a demanda e oferta, qualidade do equipamento, racionalidade de linhas, percursos e integração com a paisagem urbana e destaque ao modo de uso coletivo frente ao urbano. No entanto, são estratégias longínquas, mas acessíveis. Ressalta que no Brasil, a maioria dos casos a tarifa é a responsável por financiar o TPU, diferentemente de outros países (GOMIDE et al., 2012).

Além dessas questões da abordagem, no âmbito político em 2005, a Frente Nacional de Prefeitos organizou um seminário em Salvador sobre transporte público, com ministros presentes. Foram propostas medidas como subsídios às tarifas, que sejam, como redução de impostos sobre diesel e financiamento para infraestrutura. No entanto, o governo federal não decidiu sobre essas propostas. Auxílio financeiro para tarifas subsidiadas usando verbas da União, com contrapartidas locais; isenção fiscal sobre o óleo diesel para redução de custos; financiamento para modernização da infraestrutura e administração pública local; submissão ao Congresso Nacional de projeto de lei para reforma regulatória e institucional no setor (GOMIDE, 2008).

A discussão sobre a implementação da Tarifa Zero no contexto do transporte público coletivo encontra uma interseção entre o direito constitucional e o tributário. O direito constitucional oferece as bases e os princípios que respaldam a política pública de mobilidade urbana, destacando a necessidade de integração entre diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade.

Por sua vez, o aspecto tributário é essencial para viabilizar a Tarifa Zero, pois requer uma revisão cuidadosa das fontes de financiamento, isenções fiscais e alocação de recursos públicos para garantir a gratuidade do transporte, equacionando os impactos financeiros sobre os cofres públicos e mantendo a qualidade e eficiência do serviço. Portanto, a análise do cenário constitucional e tributário é crucial para o embasamento jurídico e econômico da implementação da Tarifa Zero no transporte público.

Por isso, devemos destacar que a PNMU estabelece diretrizes gerais para a política tarifária:

Art. 8º A política tarifária do serviço de transporte público coletivo é orientada pelas seguintes diretrizes

§ 1º A tarifa de remuneração da prestação do serviço de transporte público coletivo deverá ser constituída pelo preço público cobrado do usuário pelos serviços somado à receita oriunda de outras fontes de custeio, de forma a cobrir

os reais custos do serviço prestado ao usuário por operador público ou privado, além da remuneração do prestador.

§ 2º O preço público cobrado do usuário pelo uso do transporte público coletivo denomina-se tarifa pública, sendo instituída por ato específico do poder público outorgante.

§ 3º A existência de diferença a menor entre o valor monetário da tarifa de remuneração da prestação do serviço de transporte público de passageiros e a tarifa pública cobrada do usuário denomina-se déficit ou subsídio tarifário.

§ 4º A existência de diferença a maior entre o valor monetário da tarifa de remuneração da prestação do serviço de transporte público de passageiros e a tarifa pública cobrada do usuário denomina-se superávit tarifário.

§ 5º Caso o poder público opte pela adoção de subsídio tarifário, o déficit originado deverá ser coberto por receitas extratarifárias, receitas alternativas, subsídios orçamentários, subsídios cruzados intrasetoriais e intersetoriais provenientes de outras categorias de beneficiários dos serviços de transporte, dentre outras fontes, instituídos pelo poder público delegante.

Tais diretrizes refletem uma visão integrada e realista da gestão do transporte público coletivo, considerando tanto a necessidade de equilibrar as finanças do serviço quanto a importância de manter tarifas acessíveis. Reconhecer a possibilidade de subsídios e superávits tarifários demonstra sensibilidade para as variações econômicas. Além disso, a diversidade de fontes para cobertura do déficit mostra uma abordagem prática, reconhecendo a complexidade da sustentabilidade financeira.

Art. 10º, § único da LNMU – “Qualquer subsídio tarifário ao custeio da operação do transporte público coletivo deverá ser definido em contrato, com base em critérios transparentes e objetivos de produtividade e eficiência, especificando, minimamente, o objetivo, a fonte, a periodicidade e o beneficiário, conforme o estabelecido nos artigos 8º e 9º desta Lei”;

Nesse contexto, a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU) claramente permite o subsídio da tarifa do transporte público coletivo por meio de financiamento dos entes federativos responsáveis pelos serviços oferecidos, normalmente os Municípios. No entanto, essa concessão de subsídio requer uma legislação específica previamente promulgada, delineando os detalhes do suporte a ser fornecido (RODRIGUES et al., 2017).

Assim, delineia-se claramente o cenário legislativo nacional referente à política tarifária no âmbito da mobilidade urbana. Em síntese, a tarifa representa a contraprestação destinada ao prestador do serviço pela sua oferta aos usuários, incluindo tanto o valor desembolsado por estes últimos quanto a quantia efetivamente recebida pelo concessionário. Essa abordagem visa

garantir ao concessionário o retorno financeiro esperado pela outorga da concessão (RODRIGUES et al., 2017).

Outras políticas são importantes para este assunto, como a Política Nacional do Vale-Transporte, instituída pela Lei no 7.418/1985 (BRASIL, 1985), que definiu um teto de 6% do salário dos trabalhadores beneficiados como o limite máximo do impacto tarifário que um trabalhador poderia enfrentar. O Vale Transporte constitui um benefício obrigatório ao empregado, sendo concedido dentro do escopo da legislação trabalhista, com o propósito de antecipar os gastos relacionados ao trajeto entre a residência e o local de trabalho. Sua efetivação ocorre através do sistema de transporte público coletivo, o qual deve englobar os mecanismos que viabilizam a transferência do pagamento da tarifa (RODRIGUES et al., 2017; CARVALHO, 2016a).

Também deve-se citar a Lei de Licitações (Lei Nº 14.133, de 1º de abril de 2021, a antiga Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993)(BRASIL, 2021) e a Lei Federal de Concessões (Lei Nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995) (BRASIL, 1995). Da primeira pode-se citar como trecho importante:

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável (BRASIL, 2021).

Em que enfatiza a possibilidade de inovação e experimentação em processos licitatórios. Essa flexibilidade pode ser aplicada na busca de modelos inovadores, incentivando soluções criativas e sustentáveis.

Da segunda pode-se citar dois trechos notórios: Art. 6o Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

§ 1o Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas. (BRASIL, 2021).

Destacando o princípio da modicidade tarifária, que significa a busca por tarifas justas e acessíveis aos usuários.

Art. 9º A tarifa do serviço público concedido será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras de revisão previstas nesta Lei, no edital e no contrato.

§ 2º Os contratos poderão prever mecanismos de revisão das tarifas, a fim de manter-se o equilíbrio econômico-financeiro. (BRASIL, 2021).

O equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão de serviço público, assegurando que haja equilíbrio entre os encargos do concessionário e a remuneração pela prestação do serviço, por meio deste, pode identificar a necessidade de subsídios ou fontes de financiamento alternativas.

Rodrigues *et al.*. (2017) explica que as estratégias tarifárias têm o propósito de facilitar a consecução das metas de mobilidade urbana estipuladas para cada município ou região. Nesse contexto, as tarifas de caráter público devem ser estabelecidas levando em consideração a capacidade de pagamento da população, visando tornar o transporte público coletivo atrativo para todos. Essa abordagem enfatiza a importância de regras relacionadas à integração, descontos e gratuidades. Ao mesmo tempo, as tarifas de remuneração necessitam ser definidas conforme as especificidades e a qualidade dos serviços oferecidos, assegurando que os elementos do serviço sejam atrativos aos usuários.

### 3 Formas de Financiamento

Este capítulo analisa e apresenta diferentes maneiras de captação de recursos para obter-se a gratuidade do serviço de transporte público, a fim de manter sua operação e sua qualidade. Pretende-se analisar desde modelos tradicionais até modelos alternativos e inovadores. O objetivo é obter a viabilidade econômica para reforçar o caráter da Tarifa Zero de acessibilidade para toda a sociedade.

Normalmente, as tarifas pagas pelos usuários do transporte público costumam cobrir os custos dos serviços prestados. Método realizado chamado de concessão por serviço público. Diferentemente da situação observada nos sistemas de transporte de cidades na América do Norte e na Europa, os governos financiam diretamente o serviço prestado, com proventos de fontes variadas, incluindo impostos específicos, visando à diminuição das tarifas. Sendo que o Brasil cobra tributos sobre esse serviço, sendo estes o PIS<sup>1</sup>, Cofins<sup>2</sup>, taxas de gerenciamento, ISS<sup>3</sup> nos sistemas municipais e o ICMS<sup>4</sup> nos sistemas metropolitanos intermunicipais (VASCONCELLOS; CARVALHO; PEREIRA, 2011; CARVALHO, 2016a)

A composição dos custos do transporte público urbano consiste em: (I) Custos Variáveis, que estão diretamente relacionados à quilometragem percorrida pela frota e compreendem elementos como combustível, lubrificantes, rodagem, peças e acessórios, sendo que esses gastos flutuam de acordo com a extensão dos deslocamentos realizados; e os (II) Custos Fixos, que representam despesas que independem da quantidade de quilômetros percorridos, entre os quais estão englobados o Custo de Capital, que inclui depreciação e remuneração, além das despesas com pessoal e os custos administrativos. Essas despesas são estáveis, não variando conforme a quilometragem (RODRIGUES et al., 2017). Neste aspecto, o Grupo Executivo para a Integração da Política de Transportes (GEIPOT) em 1997 apresentou uma fórmula para a tarifação:

$$Tarifa(R\$) = \frac{Custo_{Variavel} + Custo_{Fixo} + Tributos}{Passageiros Equivalentes}. \quad (3.1)$$

<sup>1</sup> Programa de Integração Social

<sup>2</sup> Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

<sup>3</sup> Imposto sobre Serviços

<sup>4</sup> Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços

A essa fórmula, a ANTP <sup>5</sup>, duas décadas mais tarde, já na vigência da PNMU, adicionou novos custos para serem considerados. A saber:

- Como Custo Variável: ARLA 32 <sup>6</sup> e Custos Ambientais;
- Como Custo Fixo: os custos com serviços de bilhetagem e ITS <sup>7</sup>.

Outros custos foram ainda considerados: comercialização de bilhetes e créditos de viagem; serviços em infraestrutura - corredores, terminais e estações; a operação de Centrais de Controle Operacional; locação de equipamentos, veículos de apoio e garagem.

Além desses, para uma compreensão mais abrangente, considerando 17 possíveis riscos que o sistema pode enfrentar que o autor apresenta, cita-se, por exemplo, impactos de greves, desafios ambientais e possíveis atrasos no processo de certificação ISO<sup>8</sup>.

Nos sistemas desprovidos de subsídios, como é o caso em praticamente todas as cidades brasileiras, pode-se definir a tarifa de equilíbrio como o montante cobrado dos usuários que pagam pelo serviço, de modo a garantir uma receita equivalente ao custo total do sistema durante um determinado período de tempo. Nesse sentido, qualquer aumento nos custos de qualquer elemento relacionado à prestação do serviço de transporte, bem como qualquer redução na demanda de passageiros pagantes ou na produtividade ( $IPK^2$ ) <sup>9</sup>, resulta no mesmo desfecho: um aumento na tarifa (VASCONCELLOS; CARVALHO; PEREIRA, 2011).

Portanto, podemos constatar que o financiamento extra tarifário no transporte público urbano é essencial para sua viabilidade econômica. Além da receita proveniente das tarifas, esse financiamento permite admitir subsídios governamentais, parcerias com o setor privado, publicidade e outras fontes. Obtendo diversas fontes permite-se obter tarifas acessíveis, melhorar a qualidade dos serviços e expandir a infraestrutura. Ou seja, não se limitando a apenas tarifas, têm-se um sistema de transporte mais equitativo e eficiente, atendendo às necessidades da comunidade urbana e promovendo a mobilidade sustentável.

<sup>5</sup> Associação Nacional de Transportes Públicos

<sup>6</sup> Agente Redutor Líquido Automotivo

<sup>7</sup> sistema de transporte inteligente

<sup>8</sup> International Organization for Standardization -Organização Internacional de Normalização

<sup>9</sup> Índice de passageiro por quilômetro

Analisa-se a pesquisa de (CARVALHO, 2016a), em que ele cita 11 diferentes formas de financiamento mostradas na Figura 1.1 a seguir:

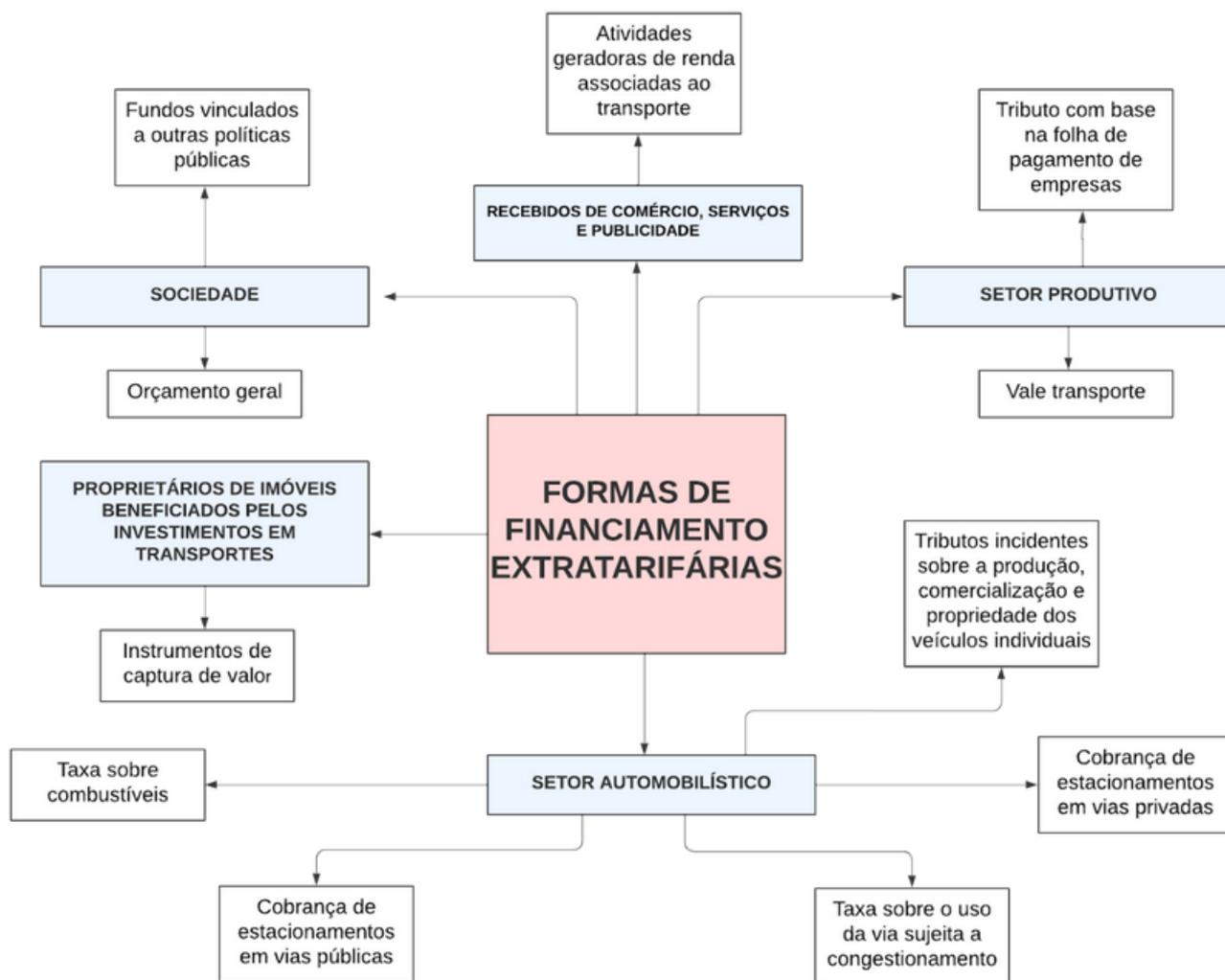


Figura 3.1 – Formas de Financiamento Extra Tarifárias

Fonte: Carvalho (2016a). Elaboração da autora.

Algumas destas formas de financiamento já são ou foram praticadas no Brasil. Como por exemplo, a Lei do Vale-Transporte (BRASIL, 1985); e antes dela os recursos advindos de propagandas em ônibus ou em instalações de terminais de transporte; e até mesmo, subsídios que algumas cidades, como São Paulo desde 2003, fornecem com recursos proveniente do Orçamento Geral; ou ainda, o FUNDEB<sup>10</sup>, criado em 2007, que financia o passe escolar. No entanto,

<sup>10</sup> Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

para diminuição da tarifa seria importante obter outras fontes, as quais serão discutidas mais detalhadamente.

Uma das principais ideias, apoiada por diversos autores, é o uso da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) para custeio do Transporte Público Urbano, que seria o uso da taxa sobre combustíveis. Carvalho (2016b), analisa a Proposta de Emenda à Constituição nº 159/2007 (DEPUTADOS, 2007), referente a Alocação de Verbas da CIDE que aborda a modificação na destinação dos fundos provenientes da contribuição sobre combustíveis. Essa proposta visa direcionar recursos da União para os municípios, com o intuito de financiar o transporte público urbano. A arrecadação do tributo é uma responsabilidade da União, que transfere 29% para os estados, sendo que 25% desse valor devem ser direcionados aos municípios (CARVALHO, 2016b).

Em outro artigo Carvalho (2016a) explica que taxar o combustível considerando o princípio da progressividade do pagamento é evidente quando se analisa a gasolina, um dos principais elementos de deslocamento com alta elasticidade-renda. Isso significa que, à medida que a renda aumenta, as famílias tendem a aumentar seus gastos com gasolina de forma mais acentuada. Consequentemente, os indivíduos de baixa renda contribuem de maneira menos significativa, proporcionalmente à sua renda, para a constituição de um fundo proveniente da tributação sobre esse insumo.

Assim, nesta forma progressiva, as famílias com menor poder aquisitivo contribuem proporcionalmente menos para os fundos resultantes dessa tributação devido às suas limitações financeiras. Essa abordagem tenta evitar que os estratos sociais mais vulneráveis sejam afetados negativamente por uma carga, diferentemente do que ocorre atualmente, em que os mais vulneráveis arcam mais proporcionalmente.

O autor continua a explicar que existe a aplicação de diferentes impostos sobre o preço dos combustíveis no Brasil. A CIDE<sup>11</sup> e o PIS<sup>12</sup> e o ICMS<sup>13</sup> do produtor são tributos aplicados sobre o preço dos combustíveis. No entanto, sobre o álcool anidro e o biodiesel misturados à gasolina C\*, a CIDE não incide (CARVALHO, 2016b).

<sup>11</sup> Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico

<sup>12</sup> Programa de Integração Social

<sup>13</sup> Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

Quanto à substituição tributária do ICMS<sup>14</sup> na etapa de distribuição, ela é calculada com base nos preços finais, obtidos através da tabela de PMPF 3<sup>15</sup> do Ministério da Fazenda. Além disso, são aplicadas as margens e fretes atuais em valores absolutos para determinar o preço final de cada combustível. As alíquotas de PIS/Cofins e os preços médios finais dos combustíveis são provenientes de fontes oficiais, apresentadas nos anexos do trabalho, juntamente com a estrutura de cálculo da cadeia de tributos fornecida pela Agência Nacional do Petróleo (ANP) (CARVALHO, 2016b).

O autor forneceu uma tabela intrigante, mostrada abaixo Tabela 3.1 que, com a receita presente da CIDE do diesel, um aumento médio de 30% no preço da gasolina e do álcool seria capaz de estabelecer uma política de Tarifa Zero no Brasil, sem considerar a viabilidade técnica-operacional (CARVALHO, 2016b).

Tabela 3.1 – Cenários para cobertura do custo dos sistemas de transporte público por ônibus.

Cobertura TPU [%]	Arrec. CIDE [R\$ BI]	CIDE [R\$/l]		Variação Preço [R\$]		Variação Preço [R\$]		Variação [%] Tarifa Bus	Impacto IPCA [%]
		Gasolina	Álcool	Gasolina	Álcool	Gasolina	Álcool		
20	12,37	0,19	0,11	0,10	0,16	2,66	5,24	-20,00	-0,54
40	24,74	0,42	0,26	0,36	0,37	9,47	12,39	-40	-0,90
60	37,11	0,67	0,41	0,63	0,58	16,87	19,55	-60	-1,24
80	49,49	0,90	0,55	0,89	0,78	23,68	26,22	-80	-1,60
100	61,86	1,14	0,70	1,16	0,99	30,79	33,37	-100	-1,95

Fonte: Carvalho (2016b)

Outra forma de financiamento defendida por autores é a cobrança de estacionamentos tanto públicos quanto privados. Cada vez que alguém viaja de carro, é necessário ter disponível um lugar para estacionar tanto na origem quanto no destino. Além disso, as atividades geralmente se concentram em áreas específicas, como os centros urbanos, zonas industriais e bairros residenciais. A alta demanda por viagens para essas áreas leva a congestionamentos nas estradas, reduz a eficiência dos transportes públicos e transforma as ruas em ambientes desfavoráveis para pedestres e ciclistas. Por fim, oferecer estacionamento gratuito ou a preços muito baixos acaba incentivando ainda mais o uso do carro (BASTOS; FILHO, 2018).

<sup>14</sup> Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços

<sup>15</sup> Preço médio ponderado ao consumidor final

Os autores também comentam que o estacionamento ajuda a perpetuar um ciclo vicioso do uso do automóvel e do congestionamento. Para restringir o uso, pode-se realizar por meio fiscal, físico e regulamentar. Sendo o primeiro referente à cobrança, o segundo da diminuição de local de vagas e o último para aumentar a rotatividade de carros, com objetivo de ser utilizado por clientes dos estabelecimentos ao redor, e não trabalhadores (BASTOS; FILHO, 2018).

Uma das abordagens discutidas na cidade de São Paulo para implementar o sistema de Tarifa Zero no transporte público é a criação de um fundo, conforme sugerido por autores como Carvalho (2016a) e Caribé (2021). Ao seguir o exemplo de outras cidades que já incorporaram recursos de financiamento às suas políticas de transporte público, essa abordagem visa garantir a sustentabilidade financeira do programa, garantindo recursos suficientes para cobrir os custos operacionais e de manutenção do sistema. A criação de um fundo mostra o compromisso com o modelo Tarifa Zero e ajudará a tornar o transporte público mais acessível e sustentável a longo prazo.

A captura de recursos poderia ser feita por meio das formas já citadas, ou por meio de apoio da União e/ou Estadual, muito relacionado com o setor automobilístico tanto a venda como a taxaço em combustíveis. A comercialização de automóveis recém-fabricados envolve a aplicação do imposto estadual ICMS, enquanto outros dois tributos significativos, o IPI e o imposto de importação, são de competência federal (CARVALHO, 2016a).

Outra ideia, que foi proposta para São Paulo no governo de Luiza Erundina (1992-96) por Lúcio Gregori foi o financiamento por meio do IPTU, realizando um ajuste tarifário neste. Pois o IPTU é imposto pago por uma grande quantidade de pessoas e de forma progressiva, somado a sua relação com a zona urbana (TRÓI, 2023).

O pedágio urbano, outra opção, é considerado uma redução econômica. São Paulo, Cidade do México, Atenas e Roma aplicam já a versão em redução física que é o rodízio. No entanto, embora tenha a intenção de combater a poluição e o tráfego, Torres (2010) percebe esse sistema como problemático, destacando sua ineficácia e a propensão a fraudes, além de incentivar a aquisição de um segundo veículo (TORALLES; PAULITSCH, 2010).

De acordo com o Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966), o conceito de pedágio foi introduzido no Sistema Tributário Nacional pela Constituição da República de 1988, como estabelecido no artigo 150, inciso V.

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: [...] V - estabelecer limitações ao tráfego de pessoas ou bens por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais, ressalvada a cobrança de pedágio pela utilização de vias conservadas pelo poder público; (BRASIL, 1966) (Lei n. 5.172/1966)

Com a implementação do pedágio urbano, ao optar pelo uso do carro, o motorista é obrigado a pagar uma quantia para ter acesso a uma determinada área. É importante destacar que, nesse contexto, o pedágio não viola o direito fundamental do cidadão à liberdade de locomoção, ou seja, o direito de se locomover, pois está respaldado tanto pela Constituição Federal, como mencionado anteriormente, quanto pelas diretrizes da política de mobilidade urbana (Projeto de Lei n.1.678/2007, Art. 20). Além disso, é relevante observar que o cidadão ainda tem a opção de escolher e utilizar o transporte público, possivelmente diluindo o custo do pedágio no preço da passagem. Alternativamente, se morar próximo ao local com pedágio, pode optar por deslocar-se a pé ou de bicicleta, atividades benéficas tanto para a saúde física quanto para o meio ambiente (TORALLES; PAULITSCH, 2010).

Caribé (2021) expõe que existe a impressão de que a implementação do pedágio urbano pode ser viável economicamente somente em cidades onde uma parcela substancial dos trabalhadores ocupa posições mais elevadas na estrutura econômica. Isso ocorre porque esses trabalhadores têm rendimentos mais altos, o que torna o custo de seus deslocamentos uma parte menos significativa dos orçamentos familiares e pessoais.

Algumas cidades mundiais aplicaram formas de financiamento, com objetivo de arrecadar mais se apropriando do setor automobilístico que de acordo com Carvalho (2016b) e Caribé (2021) poderia ser utilizado para subsídios do transporte público.

Outra forma, aplicada por várias cidades brasileiras, especificamente Vargem Grande Paulista para subsidiar a TZ são a vendas de partes do ônibus e parada de ônibus para propagandas de atores privados. O ponto positivo é outra fonte de arrecadação simples, ou seja, sem mudança estrutural, no entanto, ela deve ser bem regularizada por meio de uma Lei de Anúncios de competência municipal, assim como cuidado com a poluição da paisagem visual (CASARIN; SANTIAGO, 2013) .

Considerando o contexto brasileiro quatro formas são destacadas pelo Santini (2019), baseados em informações do IPEA: cobrar de proprietários de imóveis e de responsáveis por

empreendimentos imobiliários, taxar o setor produtivo, buscar recursos com a sociedade em geral e taxar usuários de transporte motorizado individual. Concluindo deve-se ressaltar o financiamento extra tarifário, é importante para subsidiar o transporte público urbano (TPU), principalmente pois o custo dos serviços de TPU é frequentemente maior do que os usuários podem pagar, especialmente aos de baixa renda. Assim, o financiamento extratarifário, como os diversos mencionados, permite que as tarifas permaneçam acessíveis e promovam a inclusão social.

## 4 Tarifa Zero

A Tarifa Zero é quando a forma de financiamento para um setor da sociedade, ou em melhor dos casos para todos é totalmente subsidiada seja pelo município, por diversas formas de financiamento já vistas ou por um fundo, com objetivo melhorar o deslocamento dessas pessoas para que estas tenham acessos a outros serviços. Esta definição é simples, portanto neste capítulo iremos discutir a Tarifa Zero em mais detalhes.

Santini (2019), um dos principais autores do assunto no Brasil, assim explica a Tarifa Zero:

“Políticas públicas de Passe Livre ou Tarifa Zero são aquelas em que se prevê o uso de transporte coletivo sem cobrança direta. A criação e manutenção de redes que permitam circulação livre e fácil de pessoas é o melhor caminho para reduzir congestionamentos e diminuir a poluição” (SANTINI, 2019, p.7)

O parágrafo em questão destaca a importância das políticas de Passe Livre ou Tarifa Zero no transporte coletivo, enfatizando a possibilidade de acesso sem a cobrança direta de tarifas. O texto argumenta que essas políticas podem contribuir significativamente para a circulação eficiente das pessoas, reduzindo congestionamentos e a emissão de poluentes. Além disso, o autor defende que a criação e manutenção de redes de transporte público acessíveis são fundamentais para alcançar esses benefícios Gregori *et al.* (2020) destacam também que:

“A ideia da Tarifa Zero é a ruptura necessária para o transporte público deixar de ser tratado como mercadoria, assim como deveria acontecer com a saúde e a educação.” (GREGORI *et al.*, 2020, p.16)

No parágrafo é ressaltada a proposta da Tarifa Zero como uma mudança fundamental no entendimento do transporte público, defendendo que este não deve ser tratado como uma mercadoria. A analogia com a saúde e a educação sugere que o transporte é um direito essencial, não devendo estar sujeito a tarifas que possam restringir o acesso.

Em entrevista Gregori, que foi responsável em incentivar a discussão no Governo da Luiza Erundina (1992-96), explica que a sua ideia surgiu inspirado ao funcionamento da coleta de lixo, com objetivo de ter um sistema financeiramente estável. Considerando a eliminação da tarifa na

hora da utilização e a cobrança por taxa, sendo uma solução para aumentos frequentes de tarifas e diminuição da demanda. Reforçando a acessibilidade e o transporte como não mercadoria. (TRÓI, 2023)

No governo de Erundina, a Tarifa Zero tinha o objetivo de diminuir os problemas diagnosticados, como o tempo de viagem, a qualidade do serviço, superlotação e a carência de um planejamento da rede de transportes. (SILVA, 2017)

Caribé (2021) entende que a Tarifa Zero pode ter diversos sentidos, ou seja, exemplificando as várias justificativas:

“Uma política pública de caráter social, objetivando concretizar um direito hoje constitucionalmente garantido. Pode ser um elemento de justiça, visando fornecer transporte para aqueles que não tem. Pode ser uma política de desenvolvimento econômico, quando é usada para recuperar centros antigos “abandonados” ou para permitir que os trabalhadores cheguem aos seus postos de trabalho e depois retornem para as suas casas. Pode ser uma política de recuperação dos espaços públicos, privilegiando os encontros entre os diferentes, ou pode ser um meio para garantir a realização de outros direitos sociais, como educação e saúde. Pode ser uma política ecológica objetivando consolidar uma transição energética, uma diminuição da emissão de poluentes ou um incentivo a um “novo estilo de vida.” (CARIBÉ, 2021, p.10).

O autor apresenta uma análise abrangente das possíveis facetas e benefícios de uma política pública de Tarifa Zero ou Passe Livre no transporte coletivo. Destaca-se o aspecto social, enfatizando a garantia constitucional do transporte como direito e seu papel na promoção da justiça ao oferecer acesso a quem não pode pagar. Além disso, o texto aborda os aspectos econômicos, ressaltando como essa política pode revitalizar áreas urbanas e facilitar o deslocamento dos trabalhadores.

“Entendemos que a Tarifa Zero não figura como uma política de transporte grátis, mas como uma alteração da forma de arrecadação e de acesso ao transporte público. Por isso, ao longo do texto preferimos a expressão ‘Passe Livre’ à ‘Tarifa Zero’ para explicitar este caráter.” (SARTORI, 2023, p.88).

A abordagem proposta por Sartori 2023 considera a Tarifa Zero como uma transformação na maneira como o transporte público é financiado e disponibilizado, em vez de simplesmente ausência de custo. O uso da expressão Passe Livre é preferido para ilustrar esse aspecto, enfatizando que se trata de um acesso facilitado e não apenas da eliminação de tarifas. Essa análise aprofundada enriquece a compreensão sobre as nuances da política de transporte discutida.

“That transit service should rightly be considered a public good (i.e. and therefore not directly user-charged) has often been suggested by those who argue that doing so would simultaneously solve a number of transportation problems. “ (STUDENMUND; CONNOR, 1982)

“A ideia do serviço de transporte deveria ser considerado um bem público (ou seja, e, portanto, não cobrado diretamente do usuário) tem sido frequentemente sugerido por aqueles que argumentam que isso resolveria simultaneamente vários problemas de transporte.” (STUDENMUND; CONNOR, 1982) tradução da autora

No trecho destaca-se a visão de que o serviço de transporte público deve ser considerado um bem público, implicando que seu custo não deva ser diretamente repassado aos usuários. A afirmação é atribuída àqueles que defendem essa perspectiva e acreditam que adotar essa abordagem poderia resolver vários problemas relacionados aos transportes.

A Tarifa Zero surge então para suprir três principais desafios ou objetivos, de acordo com Fearnley (2013): Meio ambiente: Os motoristas irão para de utilizar carros poluentes e optar por meios de transporte mais amigos do ambiente. Eficiência: A mudança de modo de transporte do carro para o transporte público reduzirá a necessidade de construir mais capacidade rodoviária cara, fará uso da capacidade ociosa no sistema de transporte público, reduzirá o congestionamento nas estradas e corrigirá o uso de carro subvalorizado. Distribuição e Mobilidade: O transporte público gratuito beneficia grupos menos favorecidos da população, como mulheres, idosos, estudantes e famílias de baixa renda, proporcionando-lhes maior mobilidade.

A Tarifa Zero, concebida com esses objetivos, apareceu nos anos de 1980 e a luta se perpetua até hoje. Na linha do tempo, apresentada abaixo, destaca-se os principais momentos de avanço dessa discussão, no Brasil e internacionalmente. Nestes momentos, em que o transporte foi repensado, foram abertos novos caminhos para o avanço da Tarifa Zero. Alguns destes pontos já foram discutidos no primeiro capítulo, mas aqui se reforça esses aspectos para continuação da discussão.

A Tarifa Zero é essencial para vencer o financiamento do transporte público em base tarifária. Este é um dos pontos principais para destacar sua importância. Santarém (2023) que a redução de passageiros é um dos motivos que impulsiona esse sistema à crise.

Segundo o autor, existem cinco situações críticas nesse ciclo que são a partir da quebra do ciclo vicioso da base tarifária:

- Redução de passageiras/os por migração para o automóvel
- Redução de passageiros/as por crise econômica
- Redução de passageiros/as por migração por uberização
- Redução de passageiros/as por Covid 19
- Redução de passageiras/os por conflito social em torno da tarifa.

Assim, é possível deduzir que a Tarifa Zero não implica em diminuição de ganhos, ao contrário do que muitos supõem, mas a possibilidade de considerar outra alternativa a empresas que estão enfrentando redução de lucros e estagnação em seus negócios se tornam um setor da economia com menor investimento de outros setores da elite econômica. Evitando a abertura de processos de falência. Assim, para continuarem, elas buscam desesperadamente se adaptar ao mercado, abrindo novas perspectivas de expansão de suas atividades. (SANTARÉM, 2023).

Enfatizando, o que Gomide *et al.* 2012 considerava que o benefício é para toda sociedade, inclusive as empresas de TPU, que prossegue tendo clientes para seus serviços e produtos de forma contínua.

A demanda ao Estado por subsídios aumenta agora como uma possibilidade de sustentação. Mesmo que ainda prefiram o modelo tarifário, as empresas começam a considerar modelos de Tarifa Zero que garantam sua operação atual, mantendo a concessão e preservando seus modelos de negócios, patrimônio e exploração. (SANTARÉM, 2023).

Caribé (2021) entende que o sistema de transporte é projetado para suprir uma demanda já presente, em vez de abordar as demandas não atendidas ainda que se encontram nas disparidades nas cidades, que estão ocultas nas necessidades reprimidas ou possíveis. Essa conclusão do autor, repensa a ideia que o sistema de mobilidade urbana, incluindo o transporte público, a posição de inércia e imparcialidade, e destaca seu papel como atores que moldam o ambiente urbano, contudo, operando em prol de interesses dominantes ainda prevalecentes.

Assim, o transporte desempenha um papel central no ciclo vicioso das desigualdades, podendo reforçar ou mitigar as disparidades sociais. A falta de acesso ao transporte público acessível e eficiente pode limitar as oportunidades para comunidades de baixa renda, perpetuando suas desvantagens. Por outro lado, um planejamento urbano equitativo e a promoção de opções de

transporte ativas podem quebrar esse ciclo, proporcionando acesso a oportunidades e melhorando a saúde das populações vulneráveis. A inclusão das comunidades afetadas nas decisões sobre transporte é fundamental para garantir políticas que atendam às suas necessidades e reduzam as desigualdades.

## 4.1 Experiências Internacionais

Neste trecho irá se discutir previamente sobre os casos referentes à Tarifa Zero ao redor do mundo. O objetivo é servir de exemplo ou inspiração para fomentar a discussão.

Primeiramente, conforme o citado já anteriormente Kębłowski (2020), haveria diferentes formas de se praticar a Tarifa Zero em sistemas de transporte público urbano, sendo estas - completas ou parciais, e podendo ainda ser limitadas por distintas condicionantes - temporal, espacial ou socialmente. Como pode ser vista na Tabela 4.1 abaixo, as formas indicadas pelo autor seriam: temporária (até 1 ano com o objetivo de um teste), limitada temporariamente (por exemplo, ocorrência em um horário determinado como das 9 às 11 da manhã), espacialmente limitado (limitado em algumas linhas, ou um tipo de transporte ou uma região) e socialmente limitado (apenas para algum grupo de indivíduos, como idosos ou estudantes).

Tabela 4.1 – Formas e exemplos de Tarifa Zero. Segundo Kębłowski (2020)

Temporária	Limitada Temporariamente	Espacialmente Limitada	Socialmente Limitada
Asheville (Estados Unidos) em Agosto a Novembro de 2006	Chengdu (China, Sichuan: Tarifa zero para ônibus antes das 7:00 horas.)	Melbourne (Austrália): uma área limitada do sistema local de tram.	Kingston (Canadá) limitado para crianças.
Cape Breton ( Canadá) entre Julho e Agosto de 2016.	Singapura. Tarifa zero até às 7.45 da manhã.	Boston (Estados Unidos): Limitado a um único serviço dentro de uma rede de transporte público maior.	Kołobrzeg (Polónia) limitado para jovens.
Salt Lake City (Estados Unidos) em Outubro de 1979	Haag- Leiden (Holanda) limitada por dias da semana.	Emeryville (Estados Unidos) apenas os 5 ônibus que ligam a linhas regionais.	Zagreb (Croácia) para estudantes
Stavanger (Noruega) em Agosto a Dezembro de 2011	Milton (Canadá): 9 às 15:00 horas, fora do horário de pico.		Lublin, Polónia: FFPT para pessoas com deficiência física.
Topeka ( Estados Unidos) em Maio de 1988	Szczyrk (Polónia) para eventos especiais.		Canberra ( Austrália) para idosos
			Shanghai (China) para pensionistas
			Gdańsk (Polónia) para desempregados
			Tarnów (Polónia) para pessoas com deficiência física e seus cuidadores.
			Corvalis (Estados Unidos) para estudantes

Fonte: Kębłowski (2020). Elaborado pela autora.

No entanto, as duas experiências completas destacadas pelo autor são as referentes a Tallinn na Estônia e Aubagne na França. Além de Tallin, a primeira cidade a praticar Tarifa Zero, usada como o principal caso em diversos textos (SANTINI, 2019), vamos olhar para outros casos ao redor do mundo e suas particularidades.

Tallinn é a capital da Estônia, país localizado no Norte da Europa às margens do Mar Báltico. Lá a tarifa Zero foi implementada em 2013, disponível apenas para os habitantes locais. Um dos motivos alegados por Cats, Susilo e Reimal (2017) é o aumento no uso do transporte público ocorrido e a melhoria da mobilidade obtida para os moradores de baixa renda. O estudo constatou que quase um ano após a implementação do FFPT, o uso do transporte público aumentou em 14 por cento.

Um dos objetivos, além da maior mobilidade, foi estimular o registro dos habitantes como residentes de Tallinn, a fim de aumentar a população residente e conseqüente aumento do imposto municipal sobre a renda. Foi grande o êxito desta medida, já que 40 por cento dos habitantes não registrados fizeram o registro, contabilizando um total de 11.000 pessoas (CATS;

SUSILO; REIMAL, 2017).

Já traub e Jaros 2019 discutem o caso de Hasselt na Bélgica. Assim como diversas cidades esta enfrentavam problemas como congestionamentos, acidentes de carro, aumento do uso de automóveis, poluição do ar, baixa mobilidade de idosos e acessibilidade precária ao centro da cidade. Desde 1990, utilizaram de ferramentas para aumentar a eficácia do sistema de mobilidade, que inclui além da Tarifa Zero, restrição do acesso de carros ao centro da cidade, criação de áreas para ciclistas e fechando áreas de estacionamento no centro e abrindo novas nas proximidades. Os autores Štraub e Jaros (2019) ressaltam que unindo planejamento urbano distinto, tecnologia inovadora e incentivo à diversificação de meios de locomoção, foi criado um espaço que otimiza a convivência de todos os modos de transporte, elevando a qualidade do sistema local e a vida dos habitantes.

Outro exemplo discutido pelos autores é Tomysl, na Polônia, onde se tinha o intuito de aprimorar a conexão entre o centro da cidade e a estação ferroviária, bem como diminuir o uso de automóveis. Foi implementada uma linha de ônibus gratuita, mas devido ao planejamento de horários inadequado, não atingiu o objetivo desejado. Adicionalmente, a cidade optou por construir um novo estacionamento ao invés de focar em melhorar o transporte público de forma mais eficaz. Esse é um exemplo que devido ao mal planejamento se recorreu a solução mais rápida, mas menos eficiente a curto prazo (ŠTRAUB; JAROŠ, 2019).

Outro país que possui cidades com políticas de Tarifa Zero é a China. O interessante é que existem dois objetivos diferentes dos outros países: estimular a economia noturna ao incentivar o uso do metrô em horários específicos, oferecendo viagens gratuitas para diferentes grupos de passageiros e promovendo o uso de métodos de pagamento eletrônico e aplicativos para acessar o sistema de metrô. Temos quatro casos notáveis, sintetizados Tabela 4.2 abaixo.

Tabela 4.2 – Tarifa Zero em cidades chinesas.

	Passageiros alvos	Horários	Método de Participação
Fuzhou	Todos os cidadãos	Durante a noite nos dias úteis (de 17:00 até o final do serviço), fins de semana e feriados o dia todo	Usar e-scanners como e-Fuzhou, Alipay ou outros métodos de pagamento eletrônico para digitalizar o código QR na entrada da estação e na saída, o que automaticamente fornece vouchers eletrônicos de consumo para desconto ou viagens gratuitas.
Nantong	Todos os cidadãos	Após às 20:00 diariamente até o final do serviço, sem limite de distância ou número de viagens.	Os passageiros podem viajar gratuitamente no metrô após às 20:00 usando qualquer método de pagamento eletrônico.
Nanchang	Aqueles que usam o aplicativo	Todos os dias após às 21:00 até o final do serviço.	Passageiros que usam o aplicativo podem viajar gratuitamente no metrô durante o verão.
Luoyang	Aqueles que usam o aplicativo Luoyang Easy Travel ou o mini aplicativo WeChat APP 'Cidade Conectada'	Todos os dias após às 19:00 até o final do serviço, durante julho e agosto.	Os passageiros podem viajar gratuitamente no metrô após as 19:00 usando o aplicativo Luoyang Easy Travel ou o miniaplicativo WeChat 'Cidade Conectada'.
Ningbo	Todos os passageiros	Depois das 20:00 metrô de graça. Feriados de graça (metrô +VLT). Shuttle ônibus 30 dias de teste em Setembro.	
Xiamen	Idosos com mais de 65 anos, pagamento por reconhecimento facial disponível.	Cartão Eletrônico Sênior para o Metrô/BRT	

Fonte: Gang (2023); Pequim (2023); Xiamen (2023); Ningbo (2023) e Paper (2023) . Elaborado pela autora.

As cidades destacadas na tabela apresentam características interessantes quanto ao uso da tecnologia. Fuzhou, Nantong, Nanchang, Luoyang e Ningbo, usam um método inovador para promover o uso do transporte público, especialmente durante períodos estratégicos. Para melhorar a eficiência e a conveniência dos passageiros, as estações implementam tecnologias como *e-scanners*, *Alipay* e códigos *QR*. A oferta de viagens gratuitas ou descontos em horários específicos mostra um esforço conjunto para maximizar o fluxo de passageiros, enquanto a oferta de incentivos financeiros incentiva o uso do transporte público (GANG, 2023; PEQUIM, 2023; XIAMEN, 2023; NINGBO, 2023; PAPER, 2023).

Se constatam também diferenças nas condições específicas da gratuidade, como requisitos de elegibilidade, prazos e métodos de pagamento. A utilização de aplicativos específicos em determinadas cidades destaca a variedade de soluções tecnológicas adotadas. Em todos os casos, essas tecnologias ajudam a coletar dados, fornecendo informações importantes sobre padrões de viagem e preferências dos passageiros para ajudar a melhorar continuamente os sistemas de transporte público. Essas iniciativas visam a eficiência além de atender às necessidades únicas de cada comunidade (GANG, 2023; PEQUIM, 2023; XIAMEN, 2023; NINGBO, 2023; PAPER, 2023).

## 4.2 Experiências Nacionais. Completamente Tarifa Zero.

Neste capítulo analisaremos os municípios que implementaram a Tarifa Zero no Brasil. Para realizar essa análise, examinaremos uma série de indicadores e dados demográficos para compreender como eles se configuram, sendo estes: ano de adesão, porte dos municípios, distribuição territorial. Os dados se referem ao período de 1990 a 2023, disponíveis em diferentes fontes, sendo a lista de municípios alimentada por diversos pesquisadores e organizada pelo Santini (2019) e os dados sobre esses municípios no IBGE Cidades (2023).

Ressalta que o Brasil é um dos principais países com aderência a Tarifa Zero. Comparativamente, se encontra atrás apenas de países como Estados Unidos e Polônia, e a frente da França (PEREIRA; VERMANDER; KEJBŁOWSKI, 2023).

## Municípios com Tarifa Zero no Brasil



Elaboração: Danielle Andrade Angelo  
Fonte: Tabela 2 e 3. Anexos 6

Figura 4.1 – Municípios com Tarifa Zero no Brasil. Informações complementares nas Tabelas A.2 e A.3 presentes no Anexo A.

Fonte: Santini (2023). Elaborado pela autora.

## Ano de aderência da Tarifa Zero pelos municípios brasileiros

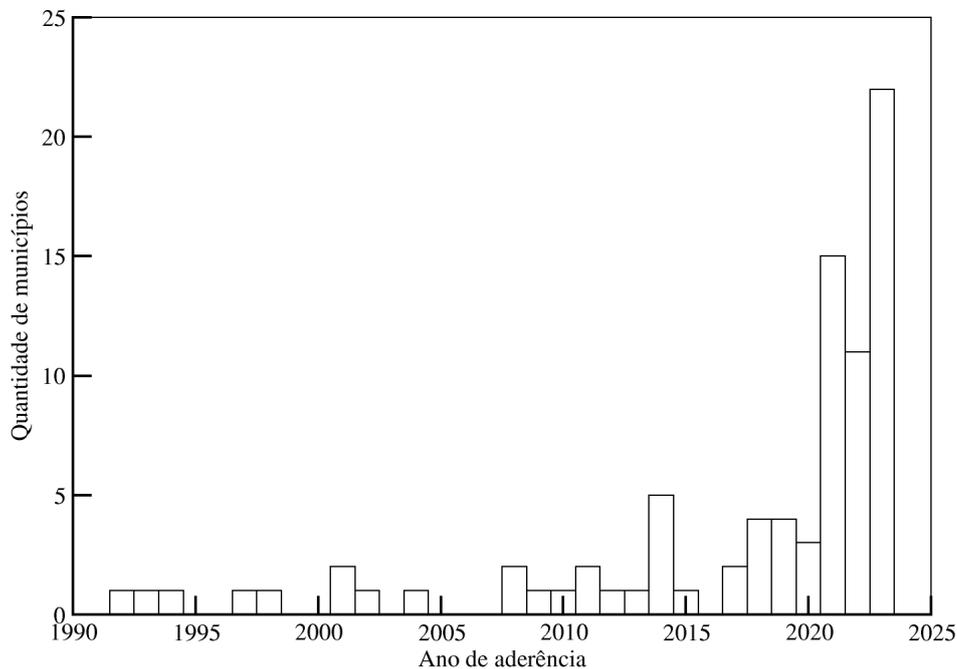


Figura 4.2 – Ano de adesão à Tarifa Zero. Informações complementares nas Tabelas A.2 e A.3 presentes no Anexo A.

Fonte: Santini (2023). Elaborado pela autora.

O gráfico que se apresenta acima mostra como os diferentes municípios do Brasil aderiram a essa política ao longo do tempo. Com a ajuda da análise desses dados, podemos compreender as tendências e as disparidades. Percebemos que o ano de 2021 teve um grande boom, tendo uma continuidade nos anos seguintes de 2022 e 2023. Uma das causas é certamente a pandemia ocorrida entre 2020 e 2021, e suas consequências na queda drástica da demanda, que fez com que as prefeituras e o setor de transportes buscassem repensar o modelo de financiamento dos transportes e dos contratos de serviços. Como veremos detalhadamente nesta seção.

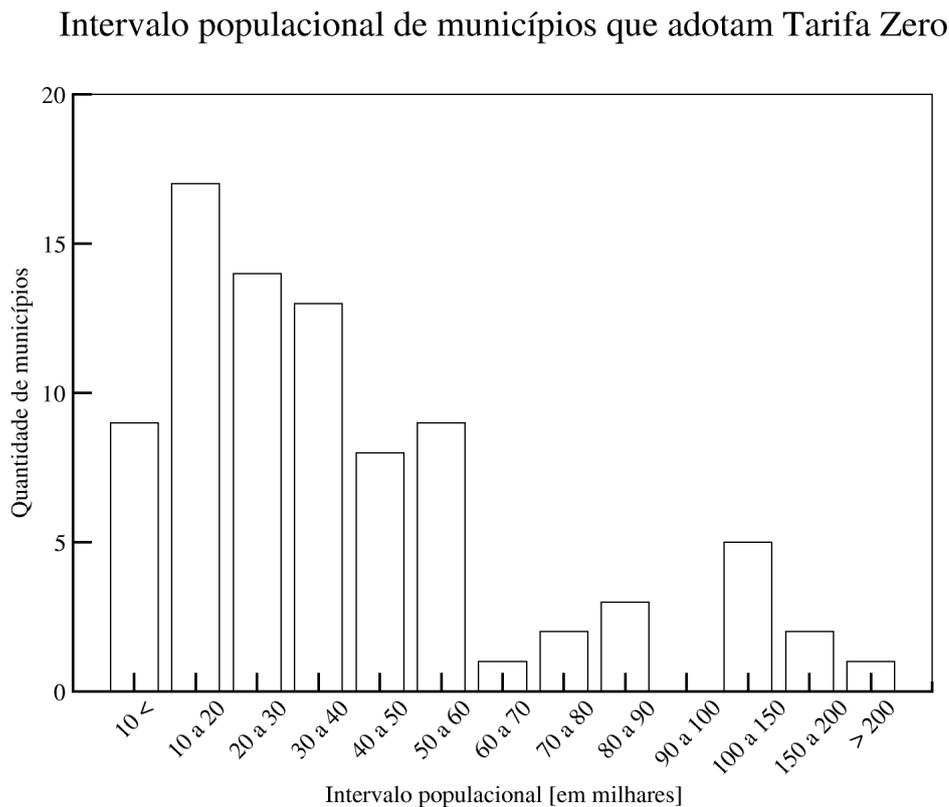


Figura 4.3 – Quantidade Populacional das cidades que aderiram a Tarifa Zero. Informações complementares nas Tabelas A.2 e A.3 presentes no Anexo A.

Fonte: Santini (2023). Elaborado pela autora.

A implementação da Tarifa Zero não é uniforme em todo o Brasil, e o "porte" dos municípios, em termos de tamanho populacional, desempenha um papel fundamental para entendermos como se forma esse processo no Brasil. A maioria dos municípios se encontram na faixa de 10 a 20 mil habitantes, seguidos de 20 a 30 mil habitantes e 30 a 40 mil habitantes. E o menor é 90 a 100 mil, mais de 200 mil e 60 a 70 mil. Mostrando que a partir de 60 mil existe uma queda brusca. Compreende-se, visto que os centros maiores possuem uma maior complexidade das operações de transporte público, além das questões políticas, econômicas e burocráticas, como maior interesse de atores privados, por terem maiores lucros, tornando mais difícil a implementação.

## Quantidade de municípios que adotam Tarifa Zero por estados brasileiros

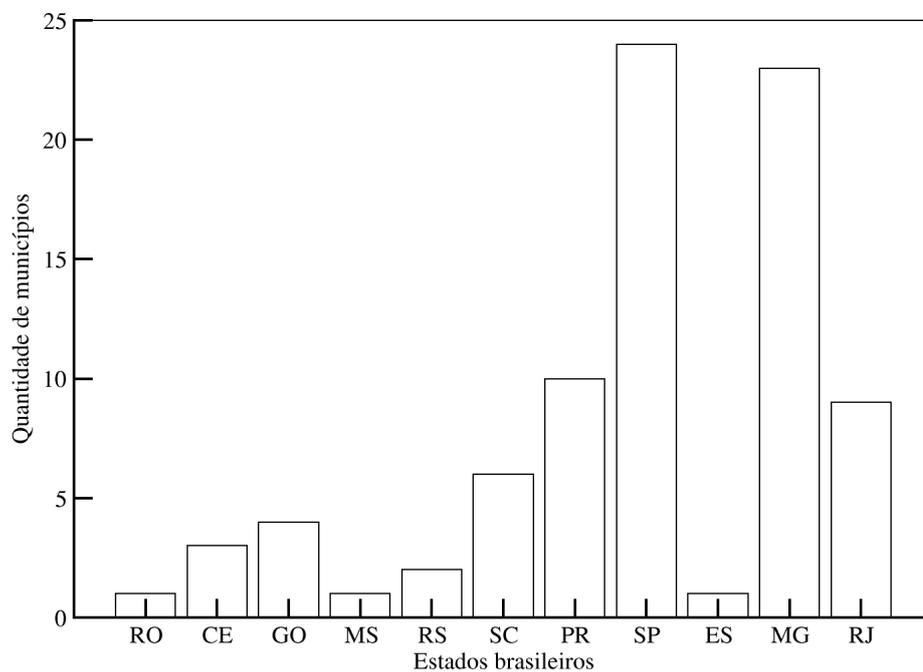


Figura 4.4 – Estados das cidades que aderiram à Tarifa Zero. Informações complementares nas Tabelas A.2 e A.3 presentes no Anexo A.

Fonte: Santini (2023). Elaborado pela autora.

Em relação a distribuição territorial existe o destaque para região sudeste, principalmente os estados de São Paulo e Minas Gerais. A aplicação de Tarifa Zero por cidades desses estados pode ser mais comum devido à alta densidade populacional, recursos financeiros mais fortes, concentração de decisões políticas e administrativas nas principais cidades, movimentos sociais ativos que lutam por políticas de transporte público acessíveis (tanto que houve um Movimento Tarifa Zero na capital de Minas Gerais, Belo Horizonte (MOREIRA; LEÃO, 2019) ) e, provavelmente, o impacto positivo de experiências bem-sucedidas em determinadas regiões. A combinação desses elementos e entre outros, podem incentivar esses estados se inclinarem a implementar a Tarifa Zero para melhorar a mobilidade urbana e atender às necessidades das pessoas.

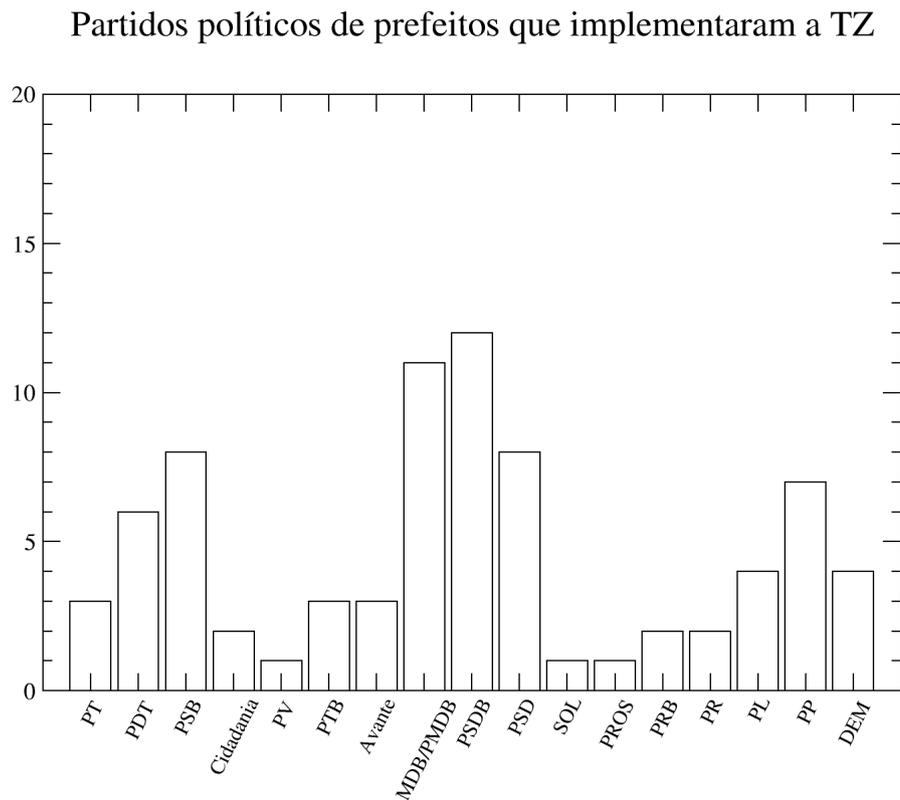


Figura 4.5 – Partidos Políticos de Prefeitos que implementaram a Tarifa Zero. Informações complementares nas Tabelas A.4 e A.5 presentes no Anexo A.

Fonte: Elaborado pela autora.

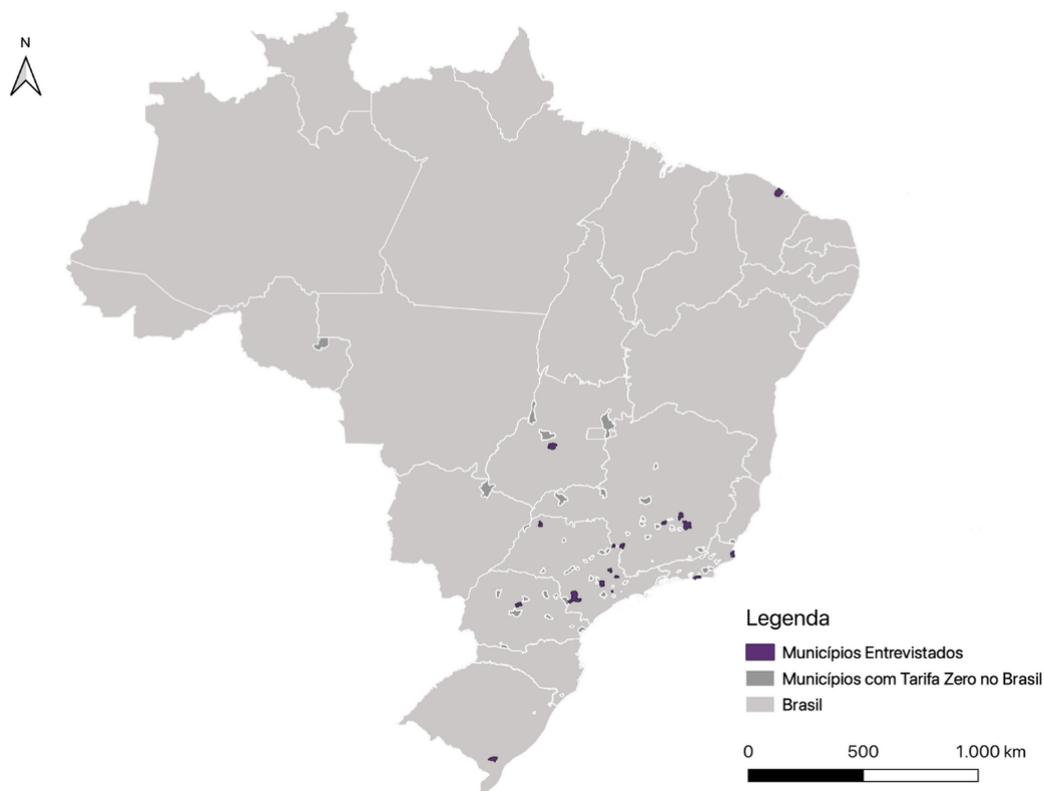
Outro ponto interessante para se analisar são os Partidos Políticos dos Prefeitos que implementaram a Tarifa zero. Ressalta-se que a TZ tem que ter o aval do prefeito para sua implementação, pois esta interfere no Orçamento do município, assim caso não seja do interesse ou vontade do prefeito a TZ não ocorre. Normalmente, a TZ é associada a políticas de teor esquerdista, mas como pode observar neste gráfico, em relação ao Brasil, a maioria foi implementada por partidos do 'centro', com destaque ao MDB. Não obstante, o gráfico não apresenta grandes divergências.

Destas 88 cidades que implementaram a tarifa, foram selecionadas a partir do critério de resposta às pesquisas, ou seja, os municípios que responderam por e-mail ou entrevista telefônica a autora ou/e pela base de dados das pesquisadoras Thais Fernandes Pereira e Marijke Vermander (PEREIRA; VERMANDER; KEŁŁOWSKI, 2023) ou/e entrevistas em artigos ou para veículos de comunicação de grande impacto. A forma de apresentação dos municípios é por

tamanho populacional do maior para o menor. No Capítulo 6, Anexos, tem a tabela indicando as cidades, o entrevistado e o entrevistador. Tabela A.1 (PEREIRA; VERMANDER; KĘBŁOWSKI, 2023)

Foram portanto reunidos dados dos seguintes municípios:

## Municípios entrevistados com Tarifa Zero no Brasil



Elaboração: Danielle Andrade Angelo  
Fonte: Tabela 2 e 3. Anexos 6

Figura 4.6 – Municípios entrevistados com Tarifa Zero no Brasil. Tabela A.1 em Anexos A  
Fonte: Dados das entrevista da autora somado aos dados de Pereira, Wermander e o Kębłowski (2023). Elaborado pela autora.

A cidade mais populosa estudada é de **Caucaia**, localizada no Ceará, totalizando uma população de 355.679 pessoas (IBGE, 2023). A entrevista realizada por Thais Fernandes Pereira e Marijke Vermander, foi feita com o diretor executivo do transporte. São 19 linhas (<https://www.evitoria.com.br/linhas-e-horarios>) (VITORIA, 2022), e o ele explicita o impacto

da pandemia na diminuição dos ônibus e linhas, caindo em torno de metade da quantidade de ônibus, no entanto quando houve a tarifa zero ultrapassou a quantidade de antes da pandemia, e a demanda subiu de 25 mil passageiros para 72 mil passageiros diários.

A empresa já operava sem a tarifa zero, no entanto após a pandemia decidiram fazer um contrato fixo, independente da demanda, que por outro lado fornecia a tarifa zero. Anteriormente da tarifa zero, não havia subsídio, mas com crescente aumento de custos haveria uma perda social. Existe a secretaria municipal de transporte e patrimônio público. Teve um movimento contrário com receio da prefeitura não aguentar, mas o prefeito insistiu, e sua popularidade aumentou. O prefeito se inspirou em Maricá e considera que gerou uma influência a outras cidades do Ceará apesar de terem uma estrutura diferente. Tem um aplicativo de ônibus de Caucaia. E a iniciativa chama Bora de Graça.

De acordo com o próprio site da prefeitura, a implementação da gratuidade no transporte público em Caucaia resulta em uma redução média de 40 por cento no tráfego de veículos na cidade e proporciona um aumento de renda de 15 por cento a 36 por cento para as famílias mais necessitadas de Caucaia. O programa recebe um investimento mensal de cerca de 3 milhões de reais da Prefeitura Municipal de Caucaia, o que equivale a aproximadamente 2,46 por cento do orçamento do município para o ano de 2023 (CAUCAIA, 2022).

A cidade de **Maricá** fica no Rio de Janeiro, localizada na Região dos Lagos, conhecida pelo setor de petróleo e gás e pelo setor de turismo. Sua população é de 197.300 habitantes (IBGE, 2023). Esta é uma das principais cidades estudadas pelos pesquisadores de Tarifa Zero por ser . A Tarifa Zero foi implementada depois de uma grande briga judicial com a empresa de transportes que mantinha praticamente um monopólio em relação a cidade. Tem os famosos ônibus vermelhos que são da ETP, e foram os que substituíram a empresa privada e já fazia a parte administrativa. Nossa Senhora continua cuidando do transporte metropolitano. Pelo Orçamento Público, principalmente pelos Royalties do Petróleo sendo 37 linhas e mais de 100 ônibus. Considera que houve protestos populares, não sendo 5%.

**Itapeva** se localiza no estado de São Paulo, tendo uma população de 89.728 pessoas (IBGE, 2023). Tem uma frota de 25 carros, sendo que o circular do centro é Catraca Livre, os outros usam um sistema de cartão que precisa ser feito pelos passageiros, caso não tem que se realizar um pagamento de 6 reais, não existe restrição em ser morador da cidade. Tendo uma

mudança de 70.000 passageiros para 200.000 passageiros, mensalmente.

A ideia surgiu do prefeito Mário Tassinari do Partido Democratas. A maioria dos horários são de segunda a sexta, tendo poucos horários de sábado (conciliando o comércio) e ao domingo. Tem uma empresa responsável por todo o funcionamento e fornecimento dos ônibus, enquanto a prefeitura orienta. Uma das medidas de reajuste foi por meio do corte de custos variáveis como o do cobrador. Portanto, existe um controle de uso, sendo que já foram emitidos 54.000 cartões, sendo 43.000 usuários fixos. A forma de financiamento é o orçamento municipal. Não houve nenhuma pressão social e a movimentação da economia local foi um motivo secundário. Não tem conselho, nem fundo municipal de transporte. Uma cidade modelo foi Vargem Grande, apesar do perfil municipal totalmente distinto.

**Mariana** localizada em Minas Gerais, famosa por seu turismo e extração de minérios, tem uma população de 61.387 habitantes (IBGE, 2023). A experiência da cidade foi iniciada em Fevereiro de 2022. Foram obtidos dois resultados: aumento da demanda acima da média, portanto um preço é um fator condizente para o direito à mobilidade. Vem do orçamento municipal, especificamente de aportes diretos e indiretos relacionados à mineração. O serviço é realizado por uma empresa contratada Transcotta, no entanto a operação é controlada pela Prefeitura Municipal, a qual determina rotas e itinerários (GONÇALVES; SANTINI, 2023).

**Porto Feliz**, localizado no estado de São Paulo, na Região Metropolitana de Sorocaba, uma população de 56.497 pessoas (IBGE, 2023), sendo 7 linhas operando todos os dias da semana. Intitulado de Expresso Porto Feliz, o diferencial dessa cidade é o destaque ao uso da tecnologia como uso de gps e um aplicativo, os passageiros conseguem saber exatamente a localização e horários dos ônibus. A forma de financiamento é por meio do Orçamento Municipal.

**Artur Nogueira** localizada nesta cidade a Tarifa Zero é chamada de Catraca Livre. Sua população consiste em 51.456 pessoas (IBGE, 2023). Interessante analisar esse nome, porque além da tarifa Zero não existe nenhuma restrição de quem usa. Em entrevista com a autora, a prefeitura explicou que a forma de financiamento é por meio de arrecadações municipais, com destaque ao IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) e outras fontes não mencionadas, que de acordo com eles são alocadas no orçamento para garantir a operação contínua do sistema.

Em relação a quantidade de pessoas que utilizam o transporte, por não ter catraca, a prefeitura disse que dificulta a contagem mas estima-se por dados coletados que 250 a 300 pessoas

utilizam o transporte diariamente, sendo em torno de 9.000 passagens por mês. Artur Nogueira antes do sistema Catraca Livre não tinha ônibus municipais, e sim apenas intermunicipais que a conectava com outras cidades. Assim a prefeitura informa que esse sistema preenche uma lacuna de mobilidade interna existente. Esse programa foi implementado pelo atual prefeito Lucas Sia (PSD), reforçando a necessidade de atender à comunidade e melhorar a vida dos cidadãos, beneficiando principalmente os idosos e a população mais vulnerável.

**Vargem Grande Paulista**, localizada na Região Metropolitana de São Paulo, tendo uma população de 50.415 pessoas (IBGE, 2023), a ideia surgiu do próprio prefeito, a ideia surgiu por meio do pedido de um reajuste acima do estipulado, com a quebra de contrato usaram o ônibus escolar como provisório gratuito e tiveram a experiência. A empresa pediu um ajuste e a prefeitura acreditou ser acima do valor, assim a empresa quebrou o contrato. Tendo 13 ônibus e 7 linhas, anteriormente apenas tinha 4 ônibus, sendo o intervalo caindo de 2 horas para 1 hora. Se encontra dentro da Secretaria de Obras, sendo que o prefeito é de centro direita. Existe um Fundo Municipal de Transporte nos quais as empresas com mais de 10 empregados ajudam o custo de 36 reais por funcionário. Implementaram antes da pandemia mudando os números de 30 mil para 100 mil.

**Jales**, localizado no estado de São Paulo, com população de 48.776 pessoas (IBGE, 2023). Devido a alta demanda de problemas de manutenção e acessibilidade, rompeu a licitação. Isso foi questionado por vereadores e moradores por meio da ouvidoria. Foram feitos estudos para a implementação, que é financiado pelo Orçamento Municipal da Secretária. O serviço é terceirizado por uma Viação Terra Auto. O número de usuários é de 200 semanais e 1000 diários. O setor responsável é a Secretária de Mobilidade Urbana e Segurança Pública e Defesa.

**Caeté** localiza-se na Região Metropolitana de Belo Horizonte em Minas Gerais assim como Itatiaiuçu, também apresentada nesta parte, 40 quilômetros a nordeste da capital do estado, Belo Horizonte e pertencente ao quadrilátero ferrífero. População de 38.776 habitantes (IBGE, 2023). Em entrevista com Thais Fernandes Pereira e Marijke Vermander (PEREIRA; VERMANDER; KEBŁOWSKI, 2023), a tarifa zero surgiu como uma sugestão de um vereador Fúlvio Brandão, em que o prefeito foi aconselhado a realizar uma avaliação de custos no momento em que a empresa de transporte da cidade saiu dela. Após a avaliação, ficou claro que a adoção da proposta não aumentaria significativamente os gastos da prefeitura, que já enfrentava despesas

significativas com vale-transporte. A política pública foi inicialmente estabelecida por seis meses.

Em 2022, havia 7 linhas de ônibus, sendo 2 para a cidade e 5 para os distritos. A TransCaeté fornece o transporte para esta cidade. O gasto mudou para 90 mil, que anteriormente eram 40 mil, mas não existe a variação. O vereador também está com a justificativa social em relação a implementação e a influência do movimento em Belo Horizonte. Obteve um aumento de 18 mil pra 60 mil utilizações do transporte público. Em relação aos impactos normalmente observados com a utilização da Tarifa Zero, ele aponta que não acredita que influenciou no comércio, mas sim na diminuição do uso do transporte individual, nem na diminuição do trânsito e não teve grande participação popular. Não existe um Fundo Municipal.

Como o custo não acrescido por passageiro, de 18.500 pessoas para 70.000 pessoas, o valor foi acrescido de 30 por cento. Até então, não teve contrapartida da prefeitura. Do ponto de vista do entrevistado houve uma melhora no transporte individual, que ajudou no trânsito do centro, mas o comércio local é uma ilusão. A ideia surgiu do Gabinete do Prefeito, sendo ele de centro-direita.

**Rio Branco do Sul** no estado do Paraná com população de 37.558 pessoas (IBGE, 2023), de segunda a sexta das 7 da manhã até as 7 da noite e sábado. A municipal não tem a tarifa mas a metropolitana tem, e antigamente só existia a metropolitana, que tem um custo maior. Sendo o serviço 100 por cento pela administração pública. Tem a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e dentro dela tem a Gerência de Mobilidade Urbana, e a Secretaria de Obras faz os reajustes. O trânsito não teve impacto de diminuição pois não havia esse problema, mas um impacto em relação às áreas de estacionamento. O relevo da cidade é íngreme, assim ajuda as pessoas mais pobres a terem acesso à cidade. Foi pensando em estimular a economia.

**São João da Barra**, localizado no Rio de Janeiro, com população de 36.573 habitantes (IBGE, 2023). Assim como outras cidades sua motivação está em iniciar o transporte já sendo Tarifa Zero, que antes era servido pelo Transporte Metropolitano de Campos dos Goytacazes. A empresa EFX transportes cuida dos ônibus e motoristas, sendo que tem 10 ônibus e de acordo com Janeiro de 2022 teve 77 mil passageiros neste mês.

**Ivaiporã** se localiza no Paraná com população de 32.720 habitantes (IBGE, 2023). São 10 linhas e 10 veículos que funcionam em horários de trabalho e escolar, não funcionando de domingo. Apesar da restrição, o entrevistado diz que são suficientes para a demanda da cidade.

Apenas as linhas municipais são gratuitas, e não as linhas intermunicipais. Existe uma Secretaria de Desenvolvimento Urbano. A tarifa Zero foi feita há 20 anos atrás com o objetivo de atender todos os bairros e além da média salarial ser muito baixa na cidade. O financiamento é por patrocínio de empresas e receita da própria prefeitura, sendo no princípio o IPTU.

**Muzambinho** com uma população de 21.891 (IBGE, 2023), localiza-se no estado de Minas Gerais. Tem 2 linhas e 2 ônibus. O ônibus assim como o serviço são administrados pela prefeitura. O transporte surgiu na cidade sendo Tarifa Zero. Não explicita um motivo exato, mas cita acessibilidade e incentivo à economia como fatores positivos. A ideia surgiu do prefeito, Sérgio Paoliello, com o objetivo de ajudar a minoria. Em horário de pico transporte 40 passageiros, e ocorrem entrada de serviço, hora do almoço, de segunda a sexta. Considera que melhorou a acessibilidade e ajudou empresas existentes.

**Anicuns** localiza-se em Goiás com uma população de 18.503 pessoas (IBGE, 2023). Em entrevista da própria autora com a Secretária de Obras da prefeitura de Anicuns, setor responsável pela Tarifa Zero, indicaram que tem 1 ônibus em circulação, sendo que ele realiza o trajeto casa para o trabalho, trabalho para casa, casa para trabalho e trabalho para casa, nos horários da manhã, almoço, volta de almoço, e fim de expediente, respectivamente. Com uma demanda de 100 a 200 pessoas semanalmente. A forma de financiamento é direto do orçamento municipal. Sendo a manutenção pela Administração Pública e os ônibus também.

**Holambra** se localiza na Região Metropolitana de Campinas, no estado de São Paulo, e tem uma população de 15.119 habitantes (IBGE, 2023). Uma das primeiras cidades brasileiras a disponibilizar a tarifa zero, tendo desde de 1993, ou seja desde sua emancipação, previamente o município era compartilhado seu território entre Jaguariúna, Santo Antônio de Posse, Artur Nogueira e Cosmópolis. De acordo com entrevista da autora com a prefeitura a frota constitui de 5 ônibus e 1 micro-ônibus, sendo 19 linhas atendendo tanto zona rural e urbana. A forma de financiamento é de recursos do Tesouro Municipal, que provém de impostos municipais e transferências constitucionais. A prefeitura informou que utilizam o sistema cerca de 250 pessoas diariamente e o transporte é gerenciado pela prefeitura.

Houve um período que parou essa proposta entre 2009 e 2013. Os dados foram fornecidos pelo diretor municipal de Finanças e Contabilidade Rodolfo Silva Pinto e pelo diretor municipal de Serviços Públicos, José Marcos de Souza.

**Morungaba** se localiza na Região Metropolitana de Campinas. A população é de 13.788 pessoas (IBGE, 2023). Está revisando o Plano de Mobilidade Urbana. O transporte nesta cidade surgiu com a Tarifa Zero, por ser muito pequena havia uma dependência em relação a outras cidades na RMC. Os motoristas e insumos são da prefeitura, no entanto veículos, combustíveis e manutenção são da empresa contratada. Existe apenas 1 linha, com cinco horários diários. A não cobrança de tarifa também é justificada pelo impacto social. A ideia da Tarifa Zero surgiu do atual prefeito Marco Antonio de Oliveira. O custo é de 16 mil mensais, considerando um orçamento de 50 milhões. Não tem informações sobre o impacto do comércio local, no entanto, na diminuição do uso transporte individual. Não teve uma motivação social. Se inspiraram na cidade Holambra, também localizada na Região Metropolitana de Campinas. Existe um Fundo Municipal de Mobilidade mas não utilizam ele, portanto advém de orçamento próprio. O entrevistado explicita que o que viabilizou foi o fundo de participação dos municípios.

**Itatiaiuçu** se localiza na Região Metropolitana de Belo Horizonte em Minas Gerais, uma população de 12.966 pessoas (IBGE, 2023). Iniciou em 2015, surgiu a partir da necessidade de atender a população de baixa renda que depende de transporte somado a grande extensão dos municípios que não era acessada pelo ônibus intermunicipal, que é pago. É financiado por orçamento municipal. Em dezembro de 2022, registrou 1.600 passageiros diariamente, no entanto é verificado um aumento de usuários no transporte mas assim como na cidade em geral devido o aumento da extração de minérios. O setor que cuida é a Secretaria Municipal de Transportes e Vias Públicas, gerenciado pela prefeitura assim como a manutenção de veículos, compra destes, apresentando apenas terceirizados os motoristas. Sendo o custo mensal de em torno 155.101,62 reais.

**Arceburgo** com população de 9.177 pessoas (IBGE, 2023), localiza-se no estado de Minas Gerais. Tem apenas 1 linha, o veículo é próprio da prefeitura e roda três vezes ao dia. Se encontra dentro da Secretaria de Obras. A ideia veio do prefeito da época, Militão, que criou o transporte público juntamente sem a cobrança. Não se explicita uma motivação exata mas considera a atração de comércios e empresas na cidade como um dos fatores. O financiamento é por receita própria. Destaca a importância para os idosos.

**Pedro Osório** é o único município da Tarifa Zero do Rio Grande do Sul, com uma população de 7.484 habitantes (IBGE, 2023). A ideia surgiu do atual prefeito Moacir Otilio

Alves do MDB, que retornou depois de ter sido suspenso o serviço. A prefeitura gerencia os ônibus e também é dona deles, a forma de financiamento é a receita tributária, principalmente o IPTU. A quantidade de passageiros é em torno de 500 pessoas por semana.

### 4.3 Resultados da pesquisa.

Em relação aos pontos considerados característicos e os benefícios da Tarifa Zero, as experiências brasileiras mostraram algumas diferenças e algumas concordâncias. A TZ é relacionada na maioria das vezes como uma política de esquerda/ assistencialista, mas pode-se perceber que alguns prefeitos da centro-direita aderiram a ela, como o de Vargem Grande do Sul que é vinculado ao PL (Partido Liberal). Ressalta-se como a Tarifa Zero é uma política que envolve o orçamento ela necessariamente precisa da autorização do prefeito, não podendo ser realizada apenas pelo legislativo.

Em relação a diminuição do uso individual, a maioria das entrevistas mostraram a houberam impacto em relação a isso, nas cidades maiores uma diminuição do trânsito nas áreas centrais, mas o impacto em relação ao comércio local, não foi constatado nas entrevistas com tanta frequência na percepção dos entrevistados, ao mesmo tempo.

Todas as aplicações de Tarifa Zero estudadas no Brasil foram feitas em âmbito municipal. Existem dois pontos a se considerar. O primeiro refere-se a escolha de aplicar a Tarifa Zero apenas ao transporte urbano em vez do transporte metropolitano mostra uma abordagem mais centrada na cidade. Essa opção pode ser um exemplo de uma abordagem de desenvolvimento mais localizada que dá prioridade às necessidades imediatas da população dentro das fronteiras municipais. Tal método, no entanto, pode ignorar as dinâmicas regionais mais amplas e as interações entre várias áreas metropolitanas. Mas também pode ter sido o objetivo de diversos gestores, pois nas entrevistas compreende-se que a Tarifa Zero surgiu como uma alternativa para a dependência as cidades maiores, já que em diversos municípios estudados são pequenos e possuem poucas linhas e poucos ônibus.

Percebe-se também que a maioria tem como forma de financiamento o Orçamento Municipal e não possuem um Fundo Municipal de Transportes. Exceto Vargem Grande Paulista, que realizou um Fundo Municipal de Transportes com arrecadação das empresas da cidade,

estacionamento rotativo e propagandas nos ônibus. Então a maioria se atém a uma única modalidade de forma de financiamento o que restringe a possibilidade de diversos municípios de implementarem a Tarifa Zero, portanto o capítulo 3. Formas de Financiamento propõe incentivar o incremento do financiamento e outras alternativas.

Diversos municípios a Tarifa Zero está relacionada aos horários de trabalho. Ao limitar o benefício aos horários de trabalho, a política de Tarifa Zero pode deixar de atender às necessidades de mobilidade das pessoas em outros momentos, como quando estão em momentos de lazer, estudando ou em situações de emergência. Se diferenciando do caso de Ribeirão Pires, na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP).

Além disso, as restrições à esfera profissional podem dificultar o acesso à Tarifa Zero, pois aqueles com horários atípicos ou que não estão no mercado de trabalho formal podem não se beneficiar plenamente dela. Isso pode resultar em exclusão social e limitação do acesso a grupos específicos da sociedade a serviços de transporte público essenciais.

## 5 Comentários conclusivos

A proposta da Tarifa Zero apresenta uma abordagem distinta daquela geralmente sugerida por gestores públicos, relacionadas ao rodoviarismo como a ampliação de vias. Seu objetivo é abordar questões como trânsito e acessibilidade por meio do acesso aos meios de transporte, principalmente o ônibus de forma gratuita, no entanto este tema frequentemente suscita questionamentos sobre sua viabilidade e fontes de financiamento.

Como visto no Segundo Capítulo, os instrumentos jurídicos e legais demonstram a trajetória de aperfeiçoamento desde a Constituição de 1988, com a autonomia dos municípios e o apoio a garantias sociais, que foi afirmado para os âmbitos dos transportes após a Emenda Constitucional nº 90/2015 (BRASIL, 2015), que foi impulsionada por Movimentos Sociais em 2013 que reivindicava uma tarifa mais justa e melhores condições de transporte.

No entanto, na prática, após as entrevistas, os gestores que optam por adotar essa proposta, não apenas consideram sua fundamentação teórico-argumentativa relacionada ao Direito à Cidade, mas também, principalmente, como uma estratégia para resolver conflitos entre o governo público e as empresas de transporte, tais como aumentos de custos e manutenção frequente.

Após 5 anos, a pandemia emergiu como um momento crucial para diversas cidades reavaliarem a forma como contabilizam os gastos com transporte, pois houve a diminuição drástica do número de usuários. Especialmente, repensando a tradicional abordagem centrada na demanda de passageiros, que cria um círculo virtuoso sobre a dependência da tarifa como forma de garantia para manutenção do sistema.

No que diz respeito às características e benefícios da Tarifa Zero, as experiências brasileiras revelaram variações e convergências. Embora a TZ seja frequentemente associada a uma política de esquerda ou assistencialista, observa-se que alguns prefeitos de centro-direita a adotaram, como o caso de Vargem Grande do Sul, vinculado ao Partido Liberal. Deve-se lembrar que o este gestor tem um papel essencial já que como uma política que envolve o orçamento, a implementação da Tarifa Zero requer necessariamente a autorização do prefeito, não podendo ser realizada exclusivamente pelo legislativo.

Quanto à redução do uso do transporte individual, a maioria das entrevistas considerou alusão à impactos, como a diminuição do trânsito nas áreas centrais das cidades maiores. No entanto, os impactos no comércio local não foram consistentemente observados nas percepções dos entrevistados. Em todos os casos analisados, a Tarifa Zero foi aplicada apenas ao transporte urbano, não ao metropolitano, destacando o desenvolvimento municipal/local em detrimento do regional.

Observa-se que a maioria das iniciativas financia a Tarifa Zero por meio do Orçamento Municipal, sem a existência de um Fundo Municipal de Transportes. Uma exceção notável é Vargem Grande Paulista, que estabeleceu um Fundo Municipal de Transportes com receitas provenientes das empresas locais, estacionamento rotativo e publicidade nos ônibus.

Destaca-se também a reafirmação da autonomia dos municípios, que realizam a Tarifa Zero sem articulação em âmbito regional ou metropolitana. Ademais, alguns criaram a TZ no município para incentivar o uso da cidade pela própria população, um incentivo para o não deslocamento metropolitano e fomento da economia local.

Em diversos municípios, a Tarifa Zero está vinculada aos deslocamentos por motivo trabalho, não sendo estendida para atividades de lazer. Assim, a lógica dos deslocamentos destas cidades, fluxo gerado pelo trabalho e da dinâmica produtiva local, excluindo outros serviços e funções da cidade.

A Tarifa Zero representa um ponto de partida crucial na reavaliação da lógica rodoviarista, visando promover o Direito à Cidade para todos os cidadãos. Esta iniciativa propõe uma abordagem que transcende a mera oferta de transporte gratuito, buscando soluções substanciais capazes de gerar impactos duradouros e, ao mesmo tempo, evitar a perpetuação de um ciclo vicioso associado à expansão do rodoviarismo, resultando em poluição e congestionamentos. O intuito é promover uma transformação efetiva que atenda às necessidades urbanas de maneira sustentável, promovendo um ambiente mais equitativo e eficiente a longo prazo.

## 6 Perspectivas de trabalhos futuros

Este trabalho proporcionou trazer uma análise geral sobre a Tarifa Zero, principalmente na sua atuação no território brasileiro. No entanto, foram analisados menos de 25 por cento dos municípios que implementaram essa política no Brasil. Isso ocorreu devido as limitações de contato com diversas prefeituras ou falta de respostas.

Portanto, este trabalho tem o objetivo de iniciar a análise das motivações destes municípios, incentivando e corroborando também para pesquisas posteriores referente a outros municípios, assim como a possibilidade de compreender os impactos dessa política no Brasil.

Este assunto é relevante e muito atual, a onda de Tarifa Zero pós-pandemia ainda está ocorrendo, e provavelmente poderemos ver muitas consequências e resultados nos próximos anos.

Nas últimas semanas de conclusão desse trabalho, mais uma cidade com mais de 100.000 habitantes adotou a tarifa. Foi possível adicionar o caso aos estudos gráficos, no entanto não foi possível uma análise detalhada. Sendo esta a cidade de São Caetano do Sul, considerando que é uma cidade de grande porte populacional e influência no ABC Paulista, poderá-se ver dobramentos futuros (MOBILIDADE, 2023).

E outra cidade na Região Metropolitana de São Paulo, Santa Isabel com uma população de 53.174 pessoas (IBGE, 2023), iniciou as operações em 1 de dezembro de 2023. Neste caso, não foi possível adicioná-la nas estatísticas (FOLHA DE SÃO PAULO, 2023).

## Referências

- BASTOS, V. H. C.; FILHO, S. H. B. Estacionamentos em vias públicas: uma discussão sobre suas implicações na mobilidade urbana. *XVI Rio Transportes*, 2018. Citado 2 vezes nas páginas 21 e 22.
- BONAVIDES, P. Curso de direito constitucional. atual 15<sup>o</sup> edição. *São Paulo: Malheiros*, p. 286, 2015. Citado 2 vezes nas páginas 5 e 6.
- BONDUKI, N. O estatuto da cidade. folha de são paulo. *Folha de São Paulo*, 2001. Citado na página 10.
- BONIZZATO, L.; BONIZZATO, A. R. D. A emenda constitucional n<sup>o</sup> 90 e possíveis desdobramentos sobre o direito social ao transporte em ambientes artificiais brasileiros. *Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável*, v. 13, n. 27, p. 341–369, 2016. Citado 2 vezes nas páginas 2 e 6.
- BRASIL. Lei n<sup>o</sup> 5.172, de 25 de outubro de 1966. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Citado 2 vezes nas páginas 22 e 23.
- BRASIL. Lei no 7.418, de 16 de dezembro de 1985. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, 1985. Institui o Vale-Transporte e dá outras providências. Citado 2 vezes nas páginas 15 e 19.
- BRASIL. Constituição da república federativa do brasil de 1988. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, 1988. Citado na página 9.
- BRASIL. *LEI N<sup>o</sup> 8.987, DE 13 DE FEVEREIRO DE 1995*. 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18987cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987cons.htm)>. Citado na página 15.
- BRASIL. Lei n<sup>o</sup> 10.257, de 10 de julho de 2001. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Citado 4 vezes nas páginas 1, 2, 9 e 10.
- BRASIL. Lei n<sup>o</sup> 12.587, de 3 de janeiro de 2012. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis n<sup>os</sup> 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei n<sup>o</sup> 5.452, de 1<sup>o</sup> de maio de 1943, e das Leis n<sup>os</sup> 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. Citado 2 vezes nas páginas 2 e 12.
- BRASIL. Emenda constitucional n<sup>o</sup> 90, de 15 de setembro de 2015. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, 2015. Dá nova redação ao art. 6<sup>o</sup> da Constituição Federal, para introduzir o transporte como direito social. Citado 2 vezes nas páginas 1 e 48.

- BRASIL. *LEI Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021*. 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm)>. Citado 2 vezes nas páginas 15 e 16.
- BULOS, U. L. Curso de direito constitucional. rev. e atual. de acordo com a emenda constitucional n. 76/2013. *São Paulo: Saraiva*, 2014. Citado na página 5.
- CARIBÉ, D. A. Tarifa zero: mobilidade urbana, produção do espaço e direito à cidade. Faculdade de Arquitetura, 2021. Citado 5 vezes nas páginas 3, 22, 23, 26 e 28.
- CARVALHO, C. H. R. d. Aspectos regulatórios e conceituais das políticas tarifárias dos sistemas de transporte público urbano no brasil. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2016. Citado 6 vezes nas páginas 3, 15, 17, 19, 20 e 22.
- CARVALHO, C. H. R. d. O uso da cide para custeio do transporte público urbano (tpu). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2016. Citado 3 vezes nas páginas 20, 21 e 23.
- CASARIN, V.; SANTIAGO, A. G. Primeiras aproximações críticas às políticas de controle de anúncios na paisagem urbana: o caso de são paulo. *Oculum Ensaios*, v. 10, n. 1, p. 43–55, jul. 2013. Disponível em: <<https://periodicos.puc-campinas.edu.br/oculum/article/view/1926>>. Citado na página 23.
- CATS, O.; SUSILO, Y. O.; REIMAL, T. The prospects of fare-free public transport: evidence from tallinn. *Transportation*, Springer, v. 44, p. 1083–1104, 2017. Citado 2 vezes nas páginas 30 e 31.
- CAUCAIA, P. de. *Com 22 milhões de passageiros em um ano, programa Bora de Graça proporciona aumento real na renda do caucaense*. 2022. Disponível em: <<https://www.caucaia.ce.gov.br/informa.php?id=684>>. Citado na página 40.
- DEPUTADOS, C. dos. Proposta de emenda À constituição n.º 159-a, de 2007. *Câmara dos Deputados*, 2007. Destina recursos da Cide-combustíveis para o financiamento de projetos de mitigação dos impactos socioambientais negativos decorrentes da produção de biocombustíveis. Citado na página 20.
- D’ANDREA, C. O estatuto da cidade e os planejamentos de transporte e de circulação. *Universidade Federal de São Carlos*, 2004. Citado na página 10.
- FEARNLEY, N. Free fares policies: impact on public transport mode share and other transport policy goals. 2013. Citado na página 27.
- FOLHA DE SÃO PAULO. *Santa Isabel (SP) implanta tarifa zero nos ônibus - Cotidiano*. 2023. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2023/12/santa-isabel-sp-tem-tarifa-zero-nos-onibus-a-partir-desta-sexta-10.shtml>>. Citado na página 50.
- FURTADO, A. C. Direito ao transporte na constituição federal brasileira de 1988: A bicicleta como meio de transporte alternativo para a mobilidade urbana. *Fibra Lex*, n. 4, 2018. Citado 2 vezes nas páginas 5 e 9.

- GANG, T. *Para estimular a vitalidade econômica urbana, muitos locais em todo o país lançaram viagens gratuitas de metro por tempo limitado*. 2023. Traduzido de . Disponível em: <<https://news.hsw.cn/system/2023/0820/1659857.shtml>>. Citado na página 32.
- GOMES, T. V. Z.; BAIARDI, Y. C. L.; ZIONI, S. Caminhos para uma nova gestão e financiamento transporte público coletivo: experiências de tarifa zero na macrometrópole paulista. *Journal of Sustainable Urban Mobility*, v. 3, n. 1, p. 96–110, 2023. Citado 2 vezes nas páginas 3 e 8.
- GOMIDE, A. d. Á. Agenda governamental e o processo de políticas públicas: o projeto de lei de diretrizes da política nacional de mobilidade urbana. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2008. Citado na página 13.
- GOMIDE, A. d. Á. et al. A nova lei de diretrizes da política nacional de mobilidade urbana. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2012. Citado 3 vezes nas páginas 12, 13 e 28.
- GONÇALVES, C. C.; SANTINI, D. Tarifa zero, segregação e desigualdade social: um estudo de caso sobre a experiência de mariana (mg). *Journal of Sustainable Urban Mobility*, v. 3, n. 1, p. 111–121, 2023. Citado na página 41.
- GREGORI, L. et al. *Tarifa zero: a cidade sem catracas*. [S.l.]: Autonomia Literária, 2020. Citado na página 25.
- IBGE. *IBGE CIDADES*. 2023. Disponível em: <[cidades.ibge.gov.br/](https://cidades.ibge.gov.br/)>. Citado 9 vezes nas páginas 33, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45 e 50.
- KEBŁOWSKI, W. Why (not) abolish fares? exploring the global geography of fare-free public transport. *Transportation*, Springer, v. 47, n. 6, p. 2807–2835, 2020. Citado 3 vezes nas páginas 4, 29 e 30.
- LANDIN, L. D. P. Tarifa zero: La financiación del transporte público gratuito en el municipio de vargem grande paulista, brasil. Universidad de Chile, 2022. Citado na página 57.
- MARICATO, E. O ministério das cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2006. Citado na página 11.
- MILARÉ, É. Política nacional de mobilidade urbana. *Unisul de Fato e de Direito: revista jurídica da Universidade do Sul de Santa Catarina*, v. 7, n. 12, p. 59–67, 2016. Citado na página 12.
- MOBILIDADE, E. *Passe livre: São Caetano do Sul é a maior cidade de SP a adotar a tarifa zero*. 2023. Disponível em: <<https://mobilidade.estadao.com.br/meios-de-transporte/passe-livre-sao-caetano-do-sul-e-a-maior-cidade-de-sp-a-adotar-a-tarifa-zero/#:~:text=Desde%20o%20dia%2001%2F11,de%20gra%C3%A7a%20em%20seus%20deslocamentos.>> Citado na página 50.
- MOREIRA, I. T. O.; LEÃO, G. Horizontes juvenis da luta por transporte: o movimento tarifa zero em belo horizonte. *Praxis educativa*, Programa de Pós-Graduação em Educação-Ponta Grossa, v. 14, n. 3, p. 1007–1026, 2019. Citado na página 37.

- NINGBO, A. G. de. *Ningbo Metro anuncia oficialmente: Grátis!* 2023. Traduzido de . Disponível em: <<https://mp.weixin.qq.com/s/lJr7YyBgXguOlzFTiqS0hg>>. Citado na página 32.
- PAPER, T. *Para apoiar a economia noturna, o Metrô de Ningbo é gratuito a partir das 20h e nos feriados oficiais até o final de junho.* 2023. Traduzido de 68. Disponível em: <<https://www.163.com/dy/article/HTF310QA0514R9P4.html>>. Citado na página 32.
- PEQUIM, D. da Juventude de. *Para ajudar a desenvolver a economia noturna de verão, viagens gratuitas de metrô estão disponíveis em muitas cidades por tempo limitado.* 2023. Traduzido de . Disponível em: <[http://www.news.cn/fortune/2023-08/21/c\\_1129813221.htm](http://www.news.cn/fortune/2023-08/21/c_1129813221.htm)>. Citado na página 32.
- PEREIRA, T. F.; VERMANDER, M.; KEŁŁOWSKI, W. Motivations and characteristics of ffpt policies in selected brazilian municipalities. *Journal of Sustainable Urban Mobility*, v. 3, n. 1, p. 122–138, 2023. Citado 5 vezes nas páginas 33, 38, 39, 42 e 57.
- RIBAS, M. F. Emenda constitucional nº 90/2015: do direito ao transporte à questão da efetividade dos direitos sociais. *Revista de Ciências Jurídicas e Empresariais*, v. 18, n. 1, p. 65–72, 2017. Citado 3 vezes nas páginas 5, 6 e 7.
- RODRIGUES, F. H. et al. Fomento a eficiência energética através do desenvolvimento de diretrizes para o planejamento, regulação, financiamento e implementação de ações de gestão da mobilidade urbana com eficiência energética - políticas tarifárias no brasil. *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH*, 2017. Citado 4 vezes nas páginas 14, 15, 16 e 17.
- SANTARÉM, P. D. 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, 2023. Citado 2 vezes nas páginas 27 e 28.
- SANTINI, D. *Passe livre: as possibilidades da tarifa zero contra a distopia da uberização*. [S.l.]: Autonomia Literária, 2019. Citado 5 vezes nas páginas 1, 23, 25, 30 e 33.
- SANTINI, D. *Cidades com Tarifa Zero Universal no Brasil*. 2023. Disponível em: <<https://docs.google.com/spreadsheets/d/1FFgkyuQEeYYBgk5kWC1P9HKZzlECBS4H/edit#gid=647725414>>. Citado 7 vezes nas páginas x, 34, 35, 36, 37, 58 e 59.
- SARLET, I. W. Os direitos sociais como direitos fundamentais: contributo para um balanço aos vinte anos da constituição federal de 1988. *Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica*, v. 20, p. 163–206, 1988. Citado na página 7.
- SARTORI, A. Tarifa zero, segregação, direito à cidade e democracia. *Journal of Sustainable Urban Mobility*, v. 3, n. 1, p. 87–95, 2023. Citado na página 26.
- SILVA, M. d. L. *A gestão Luiza Erundina (1989-1992): participação popular nas políticas de transporte*. Tese (Doutorado) — Universidade de São Paulo, 2017. Citado na página 26.
- ŠTRAUB, D.; JAROŠ, V. Free fare policy as a tool for sustainable development of public transport services. *Human Geographies*, Bucharest University, v. 13, n. 1, p. 45–59, 2019. Citado na página 31.

STUDENMUND, A.; CONNOR, D. The free-fare transit experiments. *Transportation Research Part A: General*, Elsevier, v. 16, n. 4, p. 261–269, 1982. Citado na página 27.

TORALLES, C. P.; PAULITSCH, N. da S. Restrição veicular e tributação: o pedágio urbano enquanto solução urbanística e espécie tributária. *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, v. 2, n. 2, p. 179–190, 2010. Citado 2 vezes nas páginas 22 e 23.

TORRES, H. *Eficiência, equidade e aceitabilidade do pedágio urbano. 2007. 333 f.* Tese (Doutorado) — Tese (Doutorado em Ciências em Engenharia de Transportes)—Universidade . . . , 2010. Citado na página 22.

TRÓI, M. de. A tarifa zero é uma proposta concreta: entrevista com lúcio gregori. *Journal of Sustainable Urban Mobility*, v. 3, n. 1, p. 139–146, 2023. Citado 3 vezes nas páginas 1, 22 e 26.

VASCONCELLOS, E. A. de; CARVALHO, C. H. R. de; PEREIRA, R. H. M. *Transporte e mobilidade urbana*. [S.l.], 2011. Citado 4 vezes nas páginas 8, 9, 17 e 18.

VELLOSO, C. Estado federal e estados federados na constituição de 1988: do equilíbrio federativo. *Revista de Direito Administrativo*, v. 187, p. 1–36, 1992. Citado na página 8.

VITORIA, E. *Com 22 milhões de passageiros em um ano, programa Bora de Graça proporciona aumento real na renda do caucaense*. 2022. Disponível em: <<https://www.evitoria.com.br/linhas-e-horarios>>. Citado na página 39.

XIAMEN, D. de. *Metrô/BRT de Xiamen é grátis! Ilimitado! Para essas pessoas em todo o país*. 2023. Traduzido de /BRT. Disponível em: <<https://mp.weixin.qq.com/s/t0UVw7h6EqPBvxpit6LlLg>>. Citado na página 32.

# Anexos

# ANEXO A – Dados complementares

Tabela A.1 – Entrevistas como gestores das cidades estudadas.

Cidade	Entrevistado	Entrevistador
Caucaia	Luís Lima de Freitas Guimarães, - Diretor na Empresa de ônibus “Vitória”	Thais Fernandes Pereira e Marijke Vermander
Maricá - RJ	Luis Felipe Hadesh - Vereador.	Thais Fernandes Pereira e Marijke Vermander
Itapeva-SP	Paulo César dos Santos - Diretor de Transporte Público.	Thais Fernandes Pereira e Marijke Vermander
Mariana - MG	-	Gonçalves e Santini (2023)
Porto Feliz -SP	Maurício - Responsável por garagem	Danielle Angelo (autora)
Artur Nogueira-SP	Daniela Fernandes - Secretaria de Comunicação da Prefeitura de Artur Nogueira.	Danielle Angelo (autora)
Vargem Grande Paulista - SP (1)	Paulo Silva - CEO na Empresa Polo Planejamento	Thais Fernandes Pereira e Marijke Vermander
Vargem Grande Paulista - SP (2)	Áureo Fiorita - Secretário de planejamento e transportes de Vargem Grande Paulista	De Paula Landin, Lucas (2022)
Jales -SP	Beatriz Renesto Faile - Chefe da Divisão de Engenharia e Sinalização.	Danielle Angelo (autora)
Caeté - MG	Fúlvio Brandão - Vereador	Thais Fernandes Pereira e Marijke Vermander
Rio Branco do Sul- PR	Fernanda e Gustavo Gaspari - Gerente de Mobilidade Urbana e Diretor de Planejamento	Thais Fernandes Pereira e Marijke Vermander
São João da Barra -RJ	Bruno - Secretaria de Transporte e Trânsito	Danielle Angelo (autora)
Ivaiporã - PR	<b>Sérgio Ribeiro da Silva- Diretor</b>	Thais Fernandes Pereira e Marijke Vermander
Muzambinho - MG	Paulo Sérgio Magalhães - Prefeito da cidade de Muzambinho.	Thais Fernandes Pereira e Marijke Vermander
Anicuns- GO	Secretaria de Obras	Danielle Angelo (autora)
Holambra- SP	Rodolfo Silva Pinto - Diretor municipal de Finanças e Contabilidade e José Marcos de Souza - Diretor municipal de Serviços Públicos, José Marcos de Souza.	Danielle Angelo (autora)
Morungaba - SP	Marcel Oliveira - Diretor do Departamento de Planejamento e Desenvolvimento de Morungaba	Thais Fernandes Pereira e Marijke Vermander
Itatiaiuçu	Não autorizou a publicação do nome	Danielle Angelo (autora)
Arceburgo - MG	Júnior - Secretaria de Obras da prefeitura	Thais Fernandes Pereira e Marijke Vermander
Pedro Osório-RS	Carlos Alberto Ferreira - Secretário de Gabinete	Danielle Angelo (autora)

Fonte: Dados das entrevista da autora somado aos dados de Pereira, Wermander e o Kębłowski (2023) e ao de Lucas (2022)

Tabela A.2 – Cidades com Tarifa Zero Universal no Brasil. Segundo Santini (2023). Em ordem populacional. Parte 1

Cidades com Tarifa Zero universal no Brasil	Estado	População (Censo 2022)	Início
Caucaia	CE	355.679	2021
Maricá	RJ	197.300	2014
Ibirité	MG	170.387	2023
São Caetano do Sul	SP	165.655	2023
Paranaguá	PR	145.829	2022
Balneário Camboriú	SC	139.155	2023
Formosa	GO	115.669	2021
Ituiutaba	MG	102.217	2023
Assis	SP	101.409	2021
Itapeva	SP	89.728	2021
Cacoal	RO	86.895	2023
Aquiraz	CE	80.243	2018
Cianorte	PR	79.527	2023
Eusébio	CE	74.170	2011
Mariana	MG	61.387	2022
Porto Feliz	SP	56.497	2023
Pirapora	MG	55.606	2022
Piedade	SP	52.970	2023
Campo Belo	MG	52.277	2019
Parobé	RS	52.058	2022
Arthur Nogueira	SP	51.456	2021
Lagoa da Prata	MG	51.412	2021
Leopoldina	MG	51.145	2023
Vargem Grande Paulista	SP	50.333	2019
Jales	SP	48.776	2023
Monte Carmelo	MG	47.689	1994
Casimiro de Abreu	RJ	46.110	2023
São Lourenço	MG	44.798	2022
Cerquillo	SP	44.695	2020
Itararé	SP	44.438	2021
Arcos	MG	41.417	2022
Paracambi	RJ	41.375	2023
Matinhos	PR	39.259	2022
Caeté	MG	38.776	2021
Ouro Branco	MG	38.724	2022
Agudos	SP	37.680	2002
Tietê	SP	37.663	2023
São João da Barra	RJ	36.573	2018
São Joaquim de Bicas	MG	34.348	2021
Pitanga	PR	33.567	2012
Ivaiporã	PR	32.720	2001
Ibaté	SP	32.178	2023
Forquilha	SC	31.431	2023
Tanguá	RJ	31.086	2021

**Fonte: Santini (2023).**

Tabela A.3 – Cidades com Tarifa Zero Universal no Brasil. Segundo Santini (2023). Em ordem populacional. Parte 2

Cidades com Tarifa Zero universal no Brasil	Estado	População (Censo 2022)	Início
Claudio	MG	30.159	2021
Garopaba	SC	29.959	2023
Ibaiti	PR	28.830	2017
Balneário Piçarras	SC	27.127	2023
Costa Rica	MS	26.037	2021
Ilha Solteira	SP	25.549	2010
Bombinhas	SC	25.058	2022
Santa Rita do Passa Quatro	SP	24.833	2017
Quatro Barras	PR	24.191	2022
Goiás	GO	24.071	2021
Carambeí	PR	23.283	2023
Abaeté	MG	22.675	1997
Muzambinho	MG	21.891	2011
Tambaú	SP	21.435	2022
Silva Jardim	RJ	21.352	2014
Conceição de Macabu	RJ	21.104	2023
Wenceslau Braz	PR	19.188	2008
Anicuns	GO	18.503	2014
Potirendaba	SP	18.496	1998
Pirapora do Bom Jesus	SP	18.370	2020
Nazaré Paulista	SP	18.217	2023
Carmo	RJ	17.198	2023
Governador Celso Ramos	SC	16.915	2023
Macatuba	SP	16.829	2004
Faxinal	PR	16.389	2001
São Lourenço da Serra	SP	15.984	2021
Mario Campos	MG	15.861	2014
Conchas	SP	15.232	1992
Holambra	SP	15.119	1993
Clevelândia	PR	15.070	2023
Morungaba	SP	13.788	2019
Presidente Kennedy	ES	13.696	2009
Itatiaiuçu	MG	12.966	2015
Arceburgo	MG	9.177	2019
Comendador Levy Gasparian	RJ	8.741	2020
Belo Vale	MG	8.627	2023
Aruanã	GO	8.300	2008
Dourado	SP	8.096	2014
São José da Barra	MG	7.793	2018
São Sebastião do Alto	RJ	7.750	2023
Pedro Osório	RS	7.484	2018
Jeceaba	MG	6.197	2013
Santana do Deserto	MG	3.747	2021

Fonte: Santini (2023).

Tabela A.4 – Partidos Políticos dos prefeitos que implementaram a Tarifa Zero. Parte 1. Elaborado pela autora.

Cidades com Tarifa Zero universal no Brasil	Partido	Prefeito referente ao ano
Caucaia	REPUBLICANOS	Vitor Valim
Maricá	PT	Washington Quaquá
Ibirité	Avante	William Parreira Duarte
São Caetano do Sul	PSDB	José Auricchio Júnior
Paranaguá	PV	Marcelo Elias Roque
Balneário Camboriú	PSB	Fabício José Satiro de Oliveira
Formosa	PROS	Gustavo Marques de Oliveira
Ituiutaba	Avante	Leandra Guedes
Assis	PT	José Aparecido Fernandes
Itapeva	DEM	Mário Sérgio Tassinari
Cacoal	PSD	Adailton Fúria
Aquiraz	PMDB	Edson Sá
Cianorte	PSD	Marco Antônio Franzato
Eusébio	PSB	Acilon Golvanches Pinto Júnior
Mariana	MDB	Celso Cota Neto
Porto Feliz	PTB	Antônio Cássio Habice Prado
Pirapora	PTB	Alexandro Costa César
Piedade	MDB	Geraldo Pinto de Camargo Filho
Campo Belo	PSB	Alison de Assis Carvalho
Parobé	PDT	Diego Dal Piva da Luz
Arthur Nogueira	PSD	Lucas Sia Rissato
Lagoa da Prata	PPS/Cidadania	Di Gianne de Oliveira Nunes
Leopoldina	PL	Pedro Augusto Junqueira Ferraz
Vargem Grande Paulista	PR	Josué Ramos
Jales	PSDB	Luis Henrique dos Santos Moreira
Monte Carmelo	-	-
Casimiro de Abreu	Cidadania	Ramón Dias Gidalte
São Lourenço	PTB	Walter José Lessa
Cerquilha	-	-
Itararé	PP	Heliton Scheidt do Valle
Arcos	PL	Claudenir José de Melo
Paracambi	PL	Lucimar Cristina da Silva Ferreira
Matinhos	PSL	José Carlos do Espírito Santo
Caeté	Avante	Lucas Coelho Ferreira
Ouro Branco	PSDB	Hélio Márcio Campos
Agudos	-	-
Tietê	PSDB	Vlamiir de Jesus Sandei
São João da Barra	PP	Carla Machado
São Joaquim de Bicas	DEM	Antônio Augusto Resende Maia
Pitanga	PR	Alteir José Zampier
Ivaiporã	PMDB	Antônio Vila Real
Ibaté	PSDB	José Luiz Parrela
Forquilha	PSD	José Cláudio Gonçalves
Tanguá	PP	Rodrigo das Costa Medeiros

**Fonte:** Elaborado pela autora.

Tabela A.5 – Partidos Políticos dos prefeitos que implementaram a Tarifa Zero. Parte 2. Elaborado pela autora.

Cidades com Tarifa Zero universal no Brasil	Partido	Prefeito referente ao ano
Claudio	PSB	Reginaldo de Freitas Santos
Garopaba	PP	Júnior de Abreu Bento
Ibaiti	PMDB	Antonelly Carvalho
Balneário Piçarras	MDB	Tiago Maciel Baltt
Costa Rica	PP	Cleberson Alves dos Santos
Ilha Solteira	PP	Edison Gomes
Bombinhas	DEM	Paulo Henrique Dalago Müller
Santa Rita do Passa Quatro	PSDB	Leandro Pilha
Quatro Barras	PSD	Loreno Bernardo Tolardo
Goiás	PT	Aderson Liberato Gouveia
Carambeí	PSB	Elisângela Pedroso de Oliveira Nunes
Abaeté	-	-
Muzambinho	PDT	Marco Régis de Almeida Lima
Tambaú	PSDB	Leonardo teixeira Espiga Real
Silva Jardim	PRB	Anderson Alexandre
Conceição de Macabu	PDT	Valmir Tavares Lessa
Wenceslau Braz	PSD	Atahyde Ferreira Dos Santos Junior
Anicuns	-	-
Potirendaba	-	-
Pirapora do Bom Jesus	PSD	Dany Floresti
Nazaré Paulista	PSDB	Murilo Pinheiro Ramos
Carmo	PDT	Sérgio Luiz Peres Soares
Governador Celso Ramos	PSDB	Marcos Henrique da Silva
Macatuba	MDB	Doutor Colidge
Faxinal	MDB	Juarez Barreto Macedo
São Lourenço da Serra	PSDB	Felipe Geferson Seme Amed
Mario Campos	PSB	Juninho
Conchas	-	-
Holambra	-	-
Clevelândia	PSB	Rafaela Losi
Morungaba	PSD	Marquinho de Oliveira
Presidente Kennedy	PDT	Reginaldo dos Santos Quinta
Itatiaiuçu	-	-
Arceburgo	PSDB	Antônio Gregório Militão
Comendador Levy Gasparian	MDB	Claúdio Mannarinho
Belo Vale	MDB	Waltenir Liberato Soares
Aruanã	PSDB	Hermano de Carvalho
Dourado	PP	Juninho Rogante
São José da Barra	PSB	Paulo Sérgio Leandro de Oliveira
São Sebastião do Alto	SOLIDARIEDADE	Alif Rodrigues da Silva
Pedro Osório	PMDB	Chola
Jeceaba	PDT	Fábio Vasconcelos
Santana do Deserto	DEM	Wallace Sebastião Vasconcelos Leite

**Fonte:** Elaborado pela autora