

TEXTO PARA DISCUSSÃO

# TARIFA ZERO COMO DIREITO DE IR E VIR

MARÇO 2026

## **Autoria**

Letícia Birchal Domingues

João Lucas Machado Campos

Marcela Antonieta Souza da Silva

Rahab Seixas Nascimento

## **Revisão técnica**

Thiago Trindade

**TARIFA  
ZER** 

[tarifazero.unb.br](http://tarifazero.unb.br)

---



Esta publicação é parte integrante do projeto de pesquisa “Tarifa zero e suas possibilidades de expansão no Brasil”, desenvolvido no âmbito do Instituto de Ciência Política (IPOL) e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP) da Universidade de Brasília (UnB).

A pesquisa é conduzida pelo Grupo de Pesquisa Geopolítica e Urbanização Periférica (Geourb) e pelo Núcleo Brasília do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) Observatório das Metrôpoles em parceria com a Frente Parlamentar em Defesa da Tarifa Zero do Congresso Nacional, responsável pelo financiamento.

Os gabinetes financiadores são: Deputado Federal Jilmar Tatto (PT-SP); Deputada Federal Luiza Erundina (PSOL-SP); Deputada Federal Érika Kokay (PT-DF); Deputada Federal Talíria Petrone (PSOL-DF). O projeto conta também com apoio da Fundação Rosa Luxemburgo.

## **EQUIPE**

### **PESQUISADORAS/ES PRINCIPAIS:**

Thiago Trindade (UnB) - Coordenador geral

Ana Luísa Coelho Moreira (UnB)

Breitner Luiz Tavares (UnB)

Daniel Caribé (UnB)

Daniel Santini (USP)

Juciano Martins Rodrigues (UFRJ)

Letícia Birchall Domingues (UnB)

Lucio Rennó (UnB)

Paulo Cesar Marques da Silva (UnB)

Paulo Henrique da Silva Santarém (UnB)

### **PÓS-GRADUANDAS/OS**

Gustavo Serafim (UnB)

João Lucas Machado Campos (UnB)

Marcela Antonieta Souza da Silva (UnB)

### **GRADUANDAS/OS**

Arthur Wallerón (UnB)

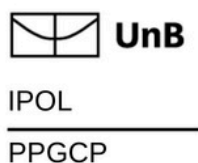
Nathalia Oliveira Moreira (UnB)

Rahab Seixas Nascimento (UnB)

Tomas Alves (UnB)

### **APOIO TÉCNICO**

Yuit Distéfano (UnB)





“Esta publicação foi realizada com o apoio da Fundação Rosa Luxemburgo e fundos do Ministério Federal para a Cooperação Econômica e de Desenvolvimento da Alemanha (BMZ). O conteúdo da publicação é responsabilidade exclusiva de XXX (parceiro/autor/a) e não representa necessariamente a posição da FRL”



Attribution 4.0 Internacional

Licença Creative Commons CC BY 4.0. Licença sobre os direitos autorais flexibilizados. Você tem a liberdade para compartilhar, copiar, distribuir, transmitir e adaptar esta obra para qualquer fim, desde que cite a autoria, compartilhe o material derivado com a mesma licença e indique se mudanças foram feitas, sem, contudo sugerir que o licenciante apoiou ou apoia seu uso. Mais informações em <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt-br>

# SUMÁRIO EXECUTIVO

O presente documento, intitulado "Tarifa Zero como Direito de Ir e Vir", se constitui no segundo produto da pesquisa "Tarifa Zero e suas possibilidades de expansão no Brasil", desenvolvida no âmbito do Instituto de Ciência Política (IPOL) e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP) da Universidade de Brasília (UnB). O estudo analisa os fundamentos socioeconômicos e jurídicos que sustentam a gratuidade no transporte público como uma política essencial para a redução das desigualdades urbanas.

O argumento geral do texto estrutura-se na compreensão do transporte como um direito, sem o qual o acesso a outros direitos como saúde, educação e trabalho torna-se inexecutável para as camadas mais pobres. O objetivo central é demonstrar que a cobrança de tarifa atua como uma barreira que restringe a livre locomoção e o exercício da cidadania, transformando um direito constitucionalmente assegurado em uma mercadoria.

## Principais Achados e Resultados

- A pesquisa identifica que a tarifa funciona como um mecanismo de segregação espacial, confinando a população periférica aos seus territórios de origem. A gratuidade é apresentada como a chave para romper esse isolamento e promover a democratização do acesso à cidade.
- O estudo revela que o atual modelo de financiamento penaliza desproporcionalmente a população negra e as mulheres. Famílias de baixa renda e chefiadas por pessoas pretas e pardas comprometem uma parcela significativamente maior do orçamento doméstico com transporte, além de enfrentarem tempos de deslocamento mais elevados.
- Com base na Emenda Constitucional 90/2015, o relatório argumenta que o transporte coletivo deve ser tratado como um serviço universal e gratuito, similar à educação e à saúde, superando o atual modelo de financiamento, que vem apresentando fortes sinais de esgotamento.
- A implementação da Tarifa Zero é defendida não apenas como medida de justiça social, mas como vetor de desenvolvimento econômico e social em razão de sua capacidade de distribuição de renda.

## Conclusão e Recomendações

O estudo conclui que a transição para a Tarifa Zero é imperativa para garantir a eficácia da cidadania plena no Brasil. Recomenda-se a adoção de modelos de financiamento público direto que desonerem o usuário final, tratando a mobilidade urbana como um bem público essencial para o fortalecimento da democracia e da economia local.

# SUMÁRIO

07	<b>Introdução</b>	
	1.Direito de ir e vir e desigualdades .....	07
	2.Tarifa Zero como mandamento constitucional .....	12
	3.Tarifa Zero e o direito à cidade .....	15
18	<b>Conclusão</b>	
19	<b>Referências</b>	

# INTRODUÇÃO

O presente texto tem como objetivo analisar os fundamentos socioeconômicos, jurídicos e políticos para a efetivação do direito de ir e vir, tendo a tarifa zero no transporte público coletivo como instrumento central para a garantia da livre locomoção dos cidadãos e da efetivação do direito à cidade.

Partimos da compreensão de que o direito de ir e vir é um fundamento dos direitos de cidadania, garantido na Constituição Federal por meio do direito à livre locomoção. Contudo, existem diferentes barreiras para a efetivação deste direito, as quais buscaremos analisar a partir das lentes interseccionais da desigualdade socioespacial. Ou seja, a garantia constitucional de um direito não significa sua eficácia imediata, havendo diferenças na sua realização conforme perfis sociais, tendo a população negra, periférica, feminina e pobre as piores condições de deslocamento pelo território. Isso será analisado a partir de dados relacionados com o tempo de deslocamento, modo de transporte e finalidade da locomoção, o acesso a oportunidades na cidade e o impacto da tarifa no orçamento familiar.

A tarifa zero pode ser compreendida como instrumento de política pública para efetivar o direito à livre locomoção. Neste sentido, é necessário avaliar não só o cabimento jurídico da tarifa zero, mas também a sua exigibilidade nos termos da Constituição. Afinal, os mandamentos constitucionais apresentam o transporte como direito social e serviço essencial, além de exigir o combate às desigualdades. Ademais, analisaremos o fundamento da equidade, previsto na Política Nacional de Mobilidade Urbana, para justificar a dimensão redistributiva da tarifa zero.

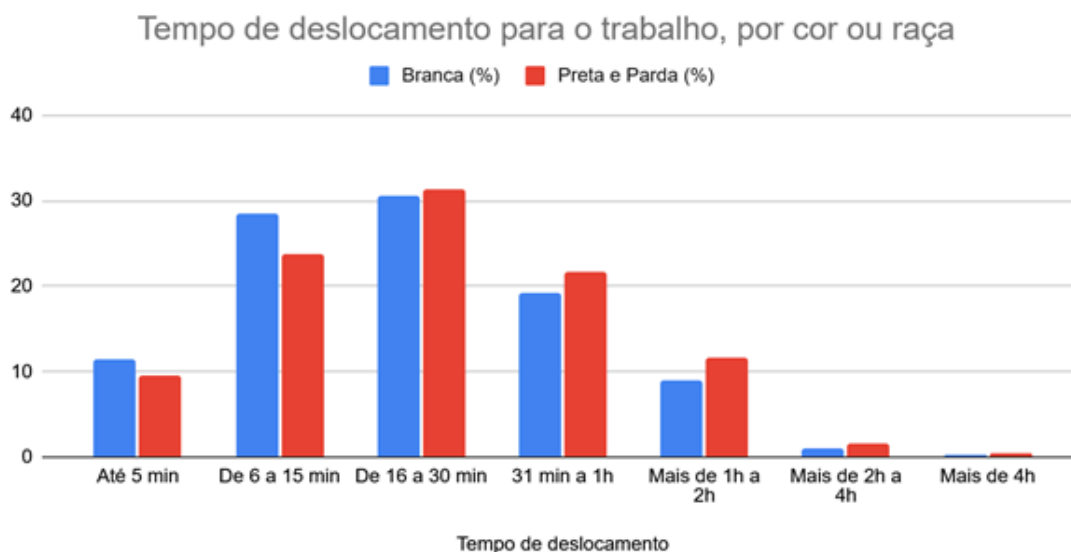
Por fim, buscaremos analisar as relações entre a tarifa zero, o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) e a busca mais ampla de realização do direito à cidade. A tarifa zero pode ser pensada a partir da perspectiva de Henri Lefebvre, pela qual o direito à cidade envolve a democratização da vida urbana e a possibilidade da população ocupar, gerir e transformar as cidades. É com essa perspectiva que diferentes movimentos sociais se organizaram em demandas urbanas nas últimas décadas. A discussão do direito de ir e vir, então, envolve lutas sociais e disputas pela democratização da cidade.

## 1. Direito de ir e vir e desigualdades

O direito de ir e vir é reconhecido pelo artigo 5º da Constituição - na forma do direito à livre locomoção -, assim como pela Declaração Universal dos Direitos Humanos. Locomover-se pelo espaço é essencial para a concretização de outros direitos sociais, civis e políticos (Andrés, 2023). Entretanto, existem conflitos e assimetrias decorrentes do fato da mobilidade ser simultaneamente um direito e um serviço essencial para a manutenção das relações de trabalho (Caribé, 2019; Santini, 2019). Nas cidades brasileiras, fatores como um espaço urbano espacialmente segregado e espraiado, combinado à centralização de um modelo rodoviário voltado para o automóvel, resultam e retroalimentam sistemas de transporte público precários e com altas tarifas pagas pelos usuários (Caribé, 2019; Andrés, 2023). Estes fatores influenciam como cada fração da sociedade consegue se apropriar do espaço urbano, e a tarifa se torna uma barreira de acesso à cidade (Caribé, 2019).

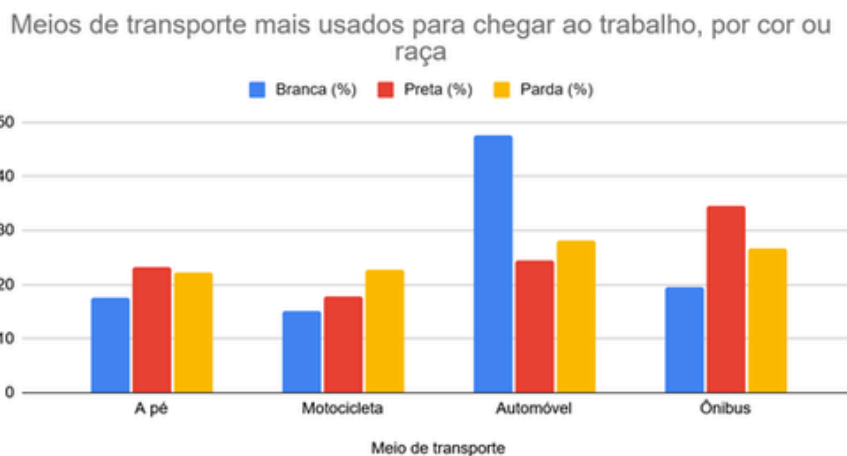
Ao analisar-se por lentes interseccionais, percebe-se que estas assimetrias afetam desproporcionalmente mulheres e a população negra de baixa renda, que tende a viver em áreas mais distantes e com menor infraestrutura para transporte público ou para a mobilidade ativa. Desta forma, a mobilidade pode ser entendida como um instrumento de controle sobre como, quando e para onde pessoas negras se deslocam (Santarém, 2025). Os dados do último censo do IBGE e da Pesquisa de Orçamentos Familiares ajudam a ilustrar estas disparidades: os gastos com o transporte coletivo são maiores em famílias chefiadas por pessoas pretas ou pardas e para famílias com menor renda (IBGE, 2021; Augustin, 2024) e passam mais tempo nos deslocamentos casa-trabalho quando comparada a população branca (IBGE, 2022).

**Gráfico 1: Tempo de deslocamento para o trabalho de acordo com cor ou raça**



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2022.

**Gráfico 2: Distribuição dos meios de transporte mais utilizados de acordo com cor ou raça para o deslocamento casa-trabalho.**



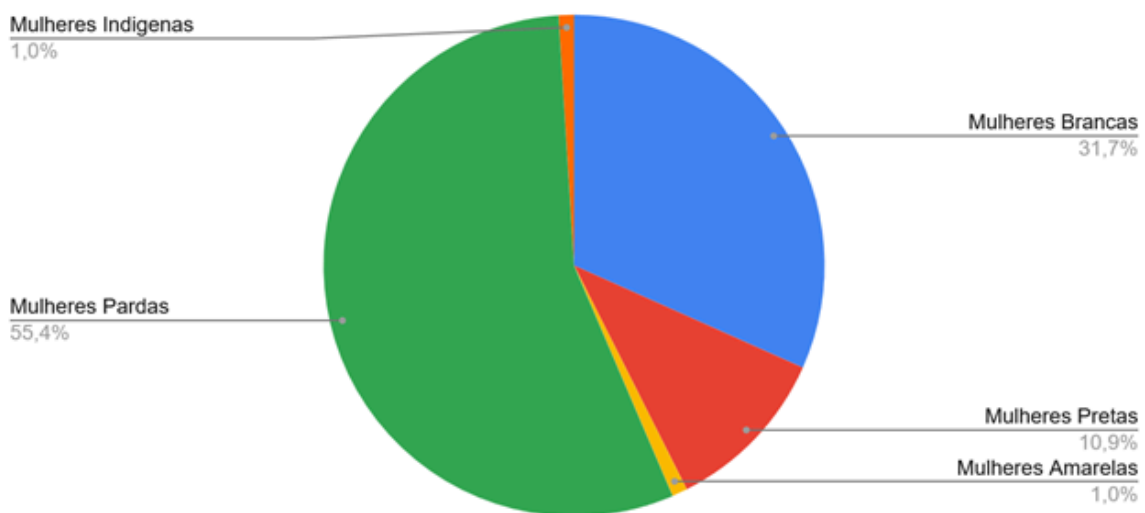
Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2022.

Embora exista uma lacuna de dados em relação aos deslocamentos que fogem aos deslocamentos casa-trabalho, o que dificulta colocar em números as dificuldades experienciadas pelas mulheres, estudos de caso em cidades como São Paulo e revisões de literatura sobre o tema mostram que mulheres tendem a levar mais tempo em seus deslocamentos, assim como a usar mais meios de transportes coletivos como o ônibus e o metrô ou a mobilidade ativa (Silva et al, 2020; Hannas e Moreira, 2024). Ou seja, por conta dos marcadores de gênero e raça, bem como a maior responsabilização social pelas tarefas de cuidado, mulheres negras acabam realizando grande parte das tarefas domésticas, influenciando seus padrões de mobilidade no espaço urbano (Trindade e Pavan, 2022; ITDP, 2023). Isso se reflete em padrões de deslocamento marcados por viagens mais curtas, próximas de seus endereços e com variações em relação a seus destinos e motivações (Silva et al, 2020; Hannas e Moreira, 2024). Logo, mulheres e crianças que dependem do transporte público ou da mobilidade ativa lidam com mais desafios em seus deslocamentos (Liz, 2024; ITDP, 2023).

Os dados da última Pesquisa Nacional de Saúde (PNS) ajudam a ilustrar as diferenças entre os padrões de deslocamento de mulheres e homens. Por exemplo, observa-se que mulheres (59%) realizam mais tarefas como transportar ou acompanhar crianças, idosos e PCDs em atividades escolares, idas ao médico, atividades culturais, sociais e de lazer. Dentro deste percentual, a maior parte das mulheres que desempenham estas atividades são negras (PNS, 2019). A pesquisa também mostra que as mulheres também são as mais responsáveis por atividades como fazer compras ou pesquisar preços (PNS, 2019).

**Gráfico 3: Distribuição da realização de tarefas relacionadas a tarefas de cuidado - transporte de crianças, idosos, enfermos ou pessoas com necessidades especiais entre o público feminino**

Na semana de referência realizou tarefas como de cuidados de moradores deste domicílio que eram crianças, idosos, enfermos ou pessoas com necessidades especiais, tais como: Transportar ou acompanhar para escola, médico, exames, parque, praça, atividades sociais, culturais, esportivas ou religiosas

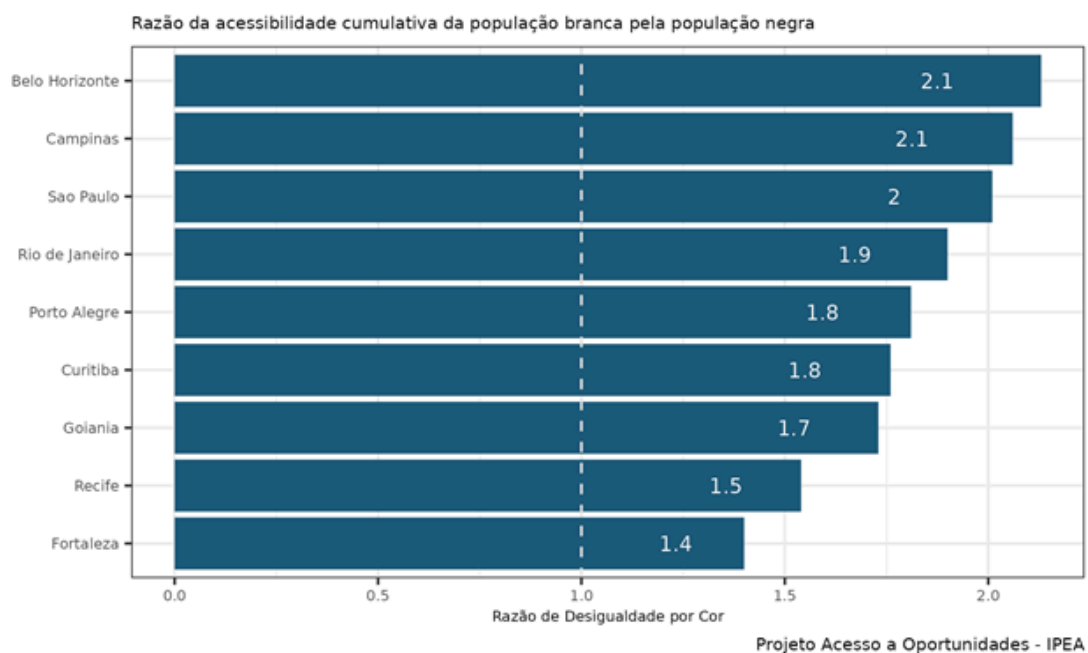


Fonte: Pesquisa Nacional de Saúde (PNS)/Fiocruz, 2019.

Estudos a respeito do acesso a oportunidades também demonstram desigualdades relativas aos deslocamentos urbanos. Tais estudos, como têm sido desenvolvidos pelo IPEA e pelo ITDP (Pereira, Braga, Serra, Nadalin, 2020), sistematizam o nível de acesso a oportunidades em cidades brasileiras, considerando sua distribuição geográfica, modos de transporte e perfis sociais. De forma retroalimentada, as oportunidades estão distribuídas de forma desigual nas cidades - com grande concentração nos centros, especialmente no caso do trabalho -, enquanto a população negra e de baixa renda reside em áreas periféricas e tem opções mais restritas de locomoção.

Os resultados desses estudos têm demonstrado que a “população mais rica e branca tem, em média, mais acesso a oportunidades do que a população pobre e negra em todas as cidades estudadas, independentemente do meio de transporte considerado” (p. 39). É o que se percebe, por exemplo, quando se considera o acesso a oportunidades de emprego, por transporte público, na razão entre população branca e negra. Os brancos conseguem chegar a até 2,1 vezes mais estabelecimentos do que os negros em até 30 minutos no transporte público.

**Gráfico 4: Razão de acesso a oportunidades de emprego da população branca pela negra para deslocamentos por transporte público em até 30 minutos**

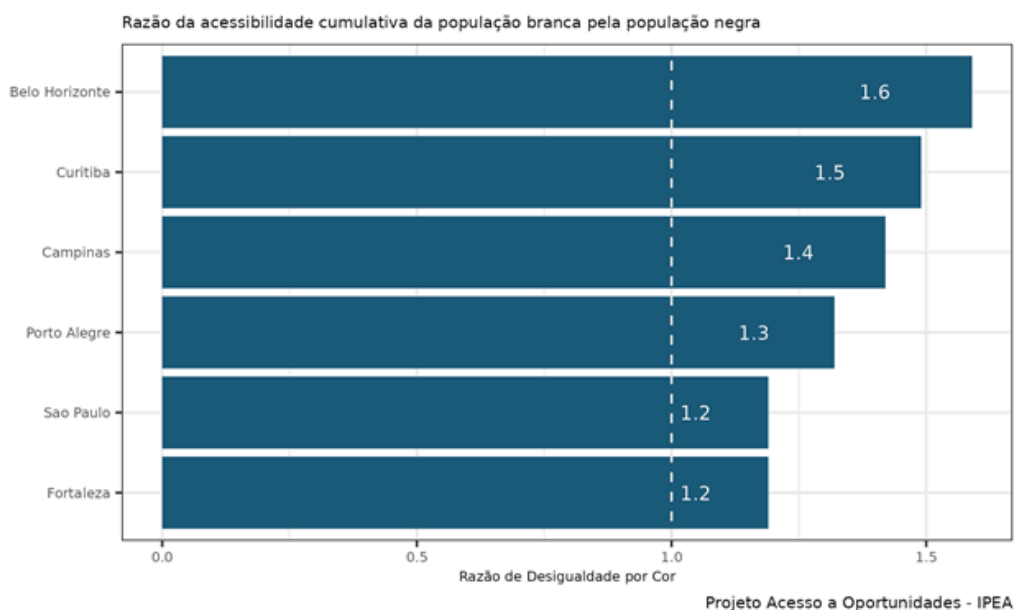


Fonte: Reprodução de IPEA, Acesso a Oportunidades<sup>1</sup>.

Resultados semelhantes ocorrem quando se observa o acesso a estabelecimentos de saúde, utilizando transporte público em deslocamentos de até 30 minutos:

<sup>1</sup> Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/acessoopportunidades/mapa/>. Acesso em 09 fev. 2026.

**Gráfico 5: Razão de acesso a estabelecimento de saúde da população branca pela negra para deslocamentos por transporte público em até 30 minutos**



Fonte: Reprodução de IPEA, Acesso a Oportunidades<sup>2</sup>.

Fica evidente que, apesar de cada pessoa ter direito constitucional a ir e vir, existem limitações e desigualdades a seu exercício. Em alguns casos, podemos falar de imobilidade ou mobilidade ativa compulsórias, que é quando a pessoa não possui o mínimo de recursos para se locomover de um ponto a outro, pagando a tarifa de ônibus. Em outros casos, essa condição é extremamente limitada, sendo que o peso do pagamento da tarifa de ônibus impacta significativamente o orçamento da pessoa e de sua família.

Em Belo Horizonte, por exemplo, famílias com renda média mensal de até  $\frac{1}{2}$  salário mínimo realizam, em média, 4,14 viagens de ônibus por mês. Esse número restrito de viagens representa o maior impacto nos orçamentos familiares da cidade, na ordem de 19% (Silva et al, 2025). Pesquisa do ObservaDF (UnB) também apontou que o gasto médio mensal de famílias se deslocando por ônibus nos 5 dias úteis da semana chega a R\$ 260,00 por mês (Trindade et al, 2025), o que restringe significativamente a possibilidade de locomoção das famílias mais pobres.

O cenário atual de ineficácia do direito à livre locomoção e do direito ao transporte tem sido contraposto pela proposta de efetivação da tarifa zero como política de gratuidade no uso do transporte público em caráter universal. Medida esta que garante, simultaneamente, o direito de ir e vir dos cidadãos e o combate às desigualdades no acesso ao transporte público. É o que vamos demonstrar na seção a seguir, avaliando o caráter constitucional e legal de tal política pública.

<sup>2</sup> Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/acessoaoportunidades/mapa/>. Acesso em 09 fev. 2026.

## 2. Tarifa Zero como mandamento constitucional

Considerando o exposto, é necessário voltar a análise em direção ao tratamento jurídico quanto à questão do transporte e a exigibilidade da tarifa zero. Tavares (2024) propõe uma leitura pertinente do ordenamento jurídico brasileiro, a qual tomamos como base, e demonstra que existe “um descompasso entre a caracterização do transporte como direito de todo/a cidadão/ã na Constituição Federal e a prevalente realização do serviço segundo uma lógica contratual de pagamento por unidade prestada em favor de quem embarca nas conduções” (Tavares, 2024, p. 28).

A Constituição Federal garantiu em seu artigo 5º, inciso XV, o direito à livre locomoção (Brasil, 1988), o que deve ser interpretado em conjunto com o caput do mesmo artigo, que prevê o direito à igualdade, dentre outros direitos fundamentais. Vejamos:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

*Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:*

*[...]  
XV - é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens; (Brasil. 1988)*

Neste sentido, argumenta Tavares (2024, p. 38), o poder público deve agir não apenas para evitar o aprofundamento de desigualdades na realização do direito de ir e vir, mas também para reduzir desigualdades já existentes. Afinal, prescreve o artigo 3º, inciso III da Constituição, que a redução das desigualdades sociais é um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

O transporte coletivo também está previsto no artigo 30, inciso V, da Constituição Federal, que determina as competências dos municípios (Brasil, 1988). Nele, é conferido o caráter de “essencial” ao transporte coletivo – o único serviço expressamente qualificado desta forma, explicita Tavares (2024, p. 39). A essencialidade do transporte coletivo é evidenciada por sua centralidade para o funcionamento das cidades, que dependem da locomoção de seus cidadãos para a realização das inúmeras atividades que permeiam o cotidiano. Basta pensar nos impactos que uma greve de ônibus ou metrô tem na cidade, ou nos congestionamentos e excesso de poluentes nas vias, caso todas as pessoas passassem a se locomover em automóveis individuais.

Se as previsões constitucionais já davam ao transporte coletivo uma centralidade para a realização do direito à livre locomoção e essencialidade para seu provimento nos municípios, a Emenda Constitucional nº 90/2015 é um marco de importância central para o debate a respeito da tarifa zero. Apresentada em 2011 pela Deputada Luiza Erundina (na ocasião, no PSB), a Proposta de Emenda à Constituição previu nova redação ao artigo 6º da Constituição Federal, introduzindo o transporte ao rol de direitos sociais. Em sua justificativa, explicitava-se que: “o transporte, notadamente o público, cumpre função social vital, uma vez que o maior ou menor acesso aos meios de transporte pode tornar-se determinante à própria emancipação social e o bem-estar daqueles segmentos que não possuem meios próprios de locomoção” (Erundina, 2011, p. 2).

As manifestações de Junho de 2013 e a pressão social em torno da efetivação do direito à cidade e ao transporte – que serão abordados adiante – deram força para a PEC, que foi aprovada em 2015.

A prestação do serviço essencial de transporte público está lado a lado com outros direitos sociais, como educação, saúde, alimentação, moradia, segurança e outros, o que leva à conclusão:

*O condicionamento da prestação estatal de transporte público coletivo urbano ao pagamento por parte dos/as passageiros/as é, no ordenamento jurídico brasileiro, tão anômalo e antijurídico como seriam cobranças de tarifas como contrapartida por atendimento policial para registro de ocorrências, realização de exames ou consultas pelo SUS, prestação de socorro pelo Corpo de Bombeiros ou orientação jurídica pela Defensoria Pública (Tavares, 2024, p. 39).*

Se a todo direito existe um dever correspondente, aqui está identificado o dever do Estado em prover de forma gratuita o serviço de transporte público. Então, é possível identificar no texto constitucional um mandamento pela efetivação da tarifa zero no transporte público (Tavares, 2024, p. 39).

A partir dos argumentos estabelecidos, passa a ser necessário desenvolver tanto uma análise infraconstitucional para compreender a centralidade do sistema de transporte público coletivo, quanto uma discussão de justiça redistributiva na mobilidade urbana, fundamentando a adoção da política de tarifa zero para a efetivação do direito ao transporte. É o que faremos a seguir.

A Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), estabelecida pela Lei nº 12.587/2012 (Brasil, 2012), introduz dispositivos de princípios e diretrizes que, interpretados à luz da análise constitucional feita anteriormente, evidenciam a prioridade do transporte público coletivo e a necessidade de seu financiamento por via extra tarifária. O inciso II do seu artigo 6º explicita a: “prioridade dos modos de transporte não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado”. Afinal, o serviço de transporte público coletivo não só é mais eficiente quanto ao número de passageiros transportados, mas também quanto ao uso do espaço urbano e das emissões de gases de efeito estufa. E, como visto, tem sido cada vez mais destinado à população com marcadores sociais da desigualdade – mulheres, negros, pobres, moradores de periferias. Assim, sua priorização também atende ao objetivo previsto no artigo 7º, inciso I da mesma legislação: “reduzir as desigualdades e promover a inclusão social” (Brasil, 2012).

A PNMU também estabelece princípios relacionados à justiça e equidade na mobilidade urbana, conforme disposto em seu artigo 5º:

*Art. 5º A Política Nacional de Mobilidade Urbana está fundamentada nos seguintes princípios:  
[...]*

*III - equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público coletivo;  
[...]*

*VII - justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes modos e serviços.*

*VIII - equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros.  
[...] (Brasil 2012)*

O debate sobre equidade e justiça na mobilidade é amplo e envolve diferentes aspectos para além da política tarifária (Humberto, 2023; Pereira, Karner, 2021; Augusto, 2025). De forma geral, a ideia de equidade envolve a avaliação de como as instituições e políticas públicas distribuem benefícios e ônus entre os diferentes grupos sociais, quais são os princípios morais que devem guiar a distribuição, inclusive para estabelecer qual é a distribuição mais justa e quais sujeitos devem ser priorizados (Pereira, Karner, 2021, p. 272).

No que diz respeito à “justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes modos e serviços” (inciso VII), deve-se ressaltar que “[a] maioria desses ônus tem sido historicamente distribuída de forma desigual, com pessoas de baixa renda e pessoas racializadas desproporcionalmente representadas [...]” (Pereira, Karner, 2021, p. 273) em parâmetros como má qualidade de infraestrutura, maiores níveis de doenças respiratórias e taxas de ferimentos e mortes em relação à sua participação na população próxima a vias de tráfego intenso, em casos de doenças respiratórias e nas taxas de ferimentos e mortes. Enquanto a população mais rica é mais responsável pelo uso de veículos individuais e transporte aeroviário, causando mais externalidades negativas - como as emissões de gases de efeito estufa.

Quanto aos princípios de equidade no acesso ao transporte público (inciso III) e no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros (inciso VIII), tais aspectos “só se tornam questões de equidade, porque existem diferenças sistemáticas nas características sociodemográficas daqueles que predominantemente colhem os benefícios e suportam as externalidades dos diferentes modos” (Pereira, Karner, 2021, p. 275). Novamente, fica evidente como os marcadores sociais da desigualdade operam: a população mais pobre, negra, periférica é a principal usuária do transporte público e principal financiadora do sistema, por meio do pagamento da tarifa. E é também quem tem menor uso do espaço viário: afinal para que os carros transportem os mesmos 80 passageiros de um ônibus, ocupa-se muito mais espaço e gera-se muito mais congestionamento e poluição. Ainda assim, as principais políticas de mobilidade seguem privilegiando a mobilidade individual motorizada (Pereira, Karner, 2021), ou seja, aqueles que já têm a maior parcela dos benefícios e menor parcela dos ônus na distribuição dos recursos da mobilidade urbana.

A política de tarifa zero, então, é a que melhor se adequa ao princípio da equidade, conforme estabelecido pela PNMU. Ela interrompe o peso financeiro que apenas a parcela mais vulnerável da população tem ao pagar pelo funcionamento do transporte público coletivo, que por sua vez é mais eficiente em termos de uso de espaço e emissões de poluentes e gases de efeito estufa, justificando sua priorização nas decisões de política pública. A solução mais justa e equitativa, então, é que toda a população passe a pagar pelo funcionamento do transporte público, independente de utilizá-lo ou não. Afinal, elas são beneficiárias da própria existência do transporte público. Isso é feito por meio do orçamento público, estabelecendo a política de tarifa zero.

A PNMU já vislumbra esse caminho, ao estabelecer como diretriz da política tarifária do transporte público coletivo não só a “promoção da equidade no acesso aos serviços” (art. 8º, I), mas também a “contribuição dos beneficiários diretos e indiretos para custeio da operação dos serviços” (art. 8º, IV) (Brasil, 2012).

A tarifa zero, portanto, cumpre os mandamentos constitucionais do direito à livre locomoção, do combate às desigualdades e do transporte como direito social e serviço essencial. Além de estar em conformidade com as diretrizes e os princípios da PNMU. Cabe, agora, interpretarmos de forma mais ampla o papel de tal política no direito à cidade e seus entrelaçamentos com as lutas sociais contemporâneas. É o que faremos na seção a seguir.

### 3. Tarifa Zero e o direito à cidade

Se o transporte é um direito social e serviço essencial, ele é também um meio de acesso aos demais direitos urbanos, tornando-se peça-chave do direito à cidade. Este está historicamente presente nas reivindicações de movimentos sociais em torno das problemáticas urbanas, inclusive na luta pela tarifa zero. Isso ocorre porque há um entendimento de que o direito à cidade é transversal a todas essas questões, muitas vezes sendo mobilizado como um horizonte político que agrega as mais diversas pautas relacionadas à busca por uma vida mais justa e menos desigual nas cidades (Tavolari, 2016).

Tal entendimento está em acordo com a concepção de direito à cidade proposta por Henri Lefebvre, filósofo francês que cunhou o termo ao fim da década de 1960, e que foi crucial para deslocar a cidade do papel de mero cenário da luta de classes para a função propriamente de objeto de disputa política. Para o autor, o direito à cidade não se refere apenas ao acesso aos espaços físicos urbanos, mas à autonomia popular de se ocupar, gerir e transformar as cidades (Lefebvre, 2001). Trata-se de um direito inerentemente coletivo, de democratização radical da vida urbana à medida em que se contrapõe à ideia de mercantilização e privatização do espaço urbano.

Para além de sua concepção teórica, o direito à cidade também pode ser interpretado sob uma perspectiva jurídico-institucional. No caso brasileiro, tem como fundamentação normativa a Lei nº 10.257/2001 (Brasil, 2001), o chamado Estatuto da Cidade (Trindade, 2012). A partir da regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, o Estatuto define que:

*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, 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 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 no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;*  
*[...]*

*V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;*  
*[...]*

*IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;*

*X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;*  
*[...] (Brasil, 2001)*

Observa-se que, embora o termo “direito à cidade” não esteja expressamente mencionado no texto da lei, o núcleo do Estatuto encontra-se diretamente vinculado a seus princípios estruturantes, como a gestão democrática e popular da cidade e a garantia da função social da propriedade e do espaço urbano. Ressalte-se que não se trata de estabelecer uma equivalência estrita entre o direito à cidade formulado por Lefebvre e o Estatuto da Cidade. Antes, compreende-se este último como uma institucionalização de diversas reivindicações contidas naquele.

Além disso, nota-se, no próprio texto legal, a presença do direito ao transporte como um de seus preceitos fundamentais, reforçando a centralidade da mobilidade urbana no cumprimento da função social da cidade. O transporte público, dessa maneira, constitui elemento estruturante da própria concepção jurídica do direito à cidade, à medida que viabiliza o acesso à educação, ao lazer, à cultura, à saúde e à própria noção do direito de ir e vir.

A tarifa zero, portanto, está diretamente associada ao direito à cidade em sua dimensão jurídico-institucional em diferentes aspectos. Um deles diz respeito à ampliação do acesso da população à cidade, possibilitando o que seria uma redistribuição dos benefícios e ônus da urbanização (como exposto no inciso IX) e garantindo o direito ao transporte (inciso I), especialmente em relação à população negra e periférica, que mais depende do transporte público e muitas vezes não pode arcar com as tarifas. Paralelamente, ao substituir a forma de financiamento, de um sistema baseado fundamentalmente na tarifa paga pelo usuário para um custeado integralmente via gasto público, essa política pública satisfaz alguns dos outros incisos do Estatuto, ofertando equipamentos e serviços adequados às necessidades da população (inciso V), e privilegiando o que seria “investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais” (Brasil, 2001).

Importante destacar, no entanto, que essa correlação se constitui para além de sua perspectiva institucional. O direito à cidade, como já mencionado, é historicamente reivindicado por movimentos sociais que têm a cidade como palco e pauta de demandas, seja nos movimentos de moradia, seja nos movimentos relativos à mobilidade urbana, que utilizam o direito à cidade como categoria mobilizadora e horizonte político. Nos últimos 15 anos vimos, no Brasil, mobilizações como os Comitês Populares da Copa, as Jornadas de Junho de 2013 e o Ocupe Estelita, nos quais o direito à cidade estava no centro de suas reivindicações, ainda que fosse relacionado com lutas urbanas específicas e distintas entre si (Cafrune, 2016).

Nas Jornadas de Junho de 2013, quando a luta contra o aumento de passagens abriu espaço para que a bandeira da tarifa zero ganhasse projeção nacional, movimentos sociais que protagonizaram aquelas mobilizações, como o Movimento Passe Livre (MPL), defendiam a gratuidade universal do transporte como instrumento indispensável para a efetivação do direito à cidade. Para esses atores, a tarifa zero não se limitava a aliviar o orçamento das famílias, mas constituía uma medida estruturante, capaz de romper com a lógica privatista que organiza as cidades e, conseqüentemente, redistribuir a riqueza urbana (MPL, 2013).

A defesa da gratuidade universal articula, portanto, duas dimensões complementares: de um lado, a crítica à mercantilização do transporte público (Figura 1), organizado sob uma racionalidade contratual e empresarial; de outro, a afirmação da cidade como bem comum, cuja fruição deve ser garantida de forma igualitária. Ao sustentar que “se a tarifa aumentar, a cidade vai parar” (Angelo, Triginelli, 2014), os movimentos evidenciavam que o transporte é condição material para o exercício de outros direitos e para a própria participação na vida urbana.

Figura 1: Manifestantes em Curitiba-PR (14/06/2013)



Fonte: Grafias de Junho<sup>3</sup> (Franklin de Freitas/Estadão Conteúdo)

A luta pela tarifa zero, assim, insere-se em uma tradição mais ampla de disputas em torno da função social da cidade e da propriedade. Ao reivindicar que o financiamento do transporte seja realizado por meio do orçamento público, com base na contribuição de toda a coletividade, tais movimentos mobilizam princípios já consagrados no ordenamento jurídico, como a justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização e a gestão democrática, e lhes conferem conteúdo concreto. Trata-se de uma forma popular de manifestação do direito à cidade, em que a linguagem jurídica e constitucional, junto ao conteúdo ideológico e político, são apropriados por atores sociais para tensionar políticas públicas e subverter modelos de gestão urbana.

Dessa maneira, a tarifa zero pode ser compreendida como uma pauta que conecta a dimensão normativa do direito à cidade a sua dimensão insurgente. Ela não apenas encontra respaldo em princípios jurídicos já estabelecidos, mas também emerge da ação coletiva que busca expandir o alcance desses princípios a partir da participação política e da radicalização discursiva. Ao articular mobilidade, redistribuição e participação, a luta pela gratuidade no transporte público reafirma que o direito à cidade não se esgota na previsão legal, mas se realiza concretamente nas disputas sociais que redefinem, continuamente, o significado e os limites da cidadania urbana.

---

<sup>3</sup> Disponível em: <https://www.grafiasdejunho.org/principal>.

# CONCLUSÃO

Por meio das evidências e análises desenvolvidas neste texto, é possível chegar a conclusões a respeito do papel da tarifa zero para a efetivação do direito de ir e vir no ordenamento jurídico brasileiro, incluindo o combate às desigualdades e a efetivação do direito à cidade. É possível sintetizar tais conclusões, conforme afirmativas a seguir.

Ficou evidenciado que o direito à livre locomoção encontra limitações que reproduzem e retroalimentam desigualdades sociais mais amplas, dentre elas a exclusão socioespacial de cidadãos negros, periféricos, pobres e, em sua maioria, mulheres.

A tarifa zero está em melhor conformidade com os mandamentos constitucionais do que a cobrança tarifária pelo uso do transporte público. Isso porque o transporte público é direito social e serviço essencial, sendo dever do Estado prestá-lo para todos os cidadãos nos mesmos moldes que a saúde e a educação, por exemplo.

A Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU) apresenta fundamentos para a priorização do transporte público coletivo, inclusive no que diz respeito ao seu financiamento e à efetivação do princípio da equidade. A tarifa zero, então, é instrumento essencial para a justa distribuição dos benefícios e ônus na mobilidade urbana.

O transporte público é central para a efetivação do direito à cidade e sua função social, conforme estabelecido pelo Estatuto da Cidade, por ser um direito que viabiliza outros - como educação, lazer, saúde e o próprio direito de ir e vir.

O histórico de lutas sociais em torno da tarifa zero demonstra como a política também pode trazer o conteúdo cheio do direito à cidade, crítica às lógicas privada e mercantil da estruturação do transporte público, tendo uma dimensão redistributiva, de democracia radical e fruição do transporte como bem comum.

Sendo assim, é possível compreender que a tarifa zero é instrumento político preferencial para o combate às desigualdades no transporte urbano, sendo o mais adequado para cumprir os mandamentos constitucionais e legais relacionados à mobilidade e ao direito à cidade.

## REFERÊNCIAS

ANDRÉS, Roberto. **A razão dos centavos: crise urbana, vida democrática e as revoltas de 2013**. Rio de Janeiro, Brasil: Zahar, 2023.

ÂNGELO, Pedro; TRIGINELLI, Pedro. **Centenas protestam contra Copa e aumento da tarifa em Belo Horizonte**. G1 Minas Gerais, 27 maio 2014. Disponível em: <https://g1.globo.com/minas-gerais/noticia/2014/05/centenas-protestam-contr-a-copa-e-aumento-da-tarifa-em-belo-horizonte.html>. Acesso em: 12 fev. 2026.

AUGUSTO, Kelly Cristina Fernandes. **Equidade na mobilidade sustentável: visões, interpretações e aplicações de um conceito em disputa**. Projeto de Qualificação de Mestrado, Brasília: Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável (UnB), 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. 2001.

BRASIL. **Lei nº 12.587, de 03 de janeiro de 2012**. 2012.

CARIBÉ, Daniel. **Tarifa Zero: mobilidade urbana, produção do espaço e direito à cidade**. Salvador, Bahia: Universidade Federal da Bahia, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/32615>

CAFRUNE, Marcelo Eibs. **O direito à cidade no Brasil: construção teórica, reivindicação e exercício de direitos**. Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos, v. 4, n. 1, 2016, p. 185-206.

ERUNDINA, Luiza. **Proposta de Emenda à Constituição nº 90**. Câmara dos Deputados, 2011. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=925887&filename=PEC%2090/2011](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=925887&filename=PEC%2090/2011)

HANNAS, Aline; MOREIRA, Gustavo. **Mobilidade urbana e desigualdades de gênero na cidade de São Paulo**. Seção Especial: Desigualdades Urbanas e Segregação. Urbe, Rev. Bras. Gest. Urbana, v. 16, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.016.e20230141>

HUMBERTO, Mateus. **How to translate justice theory into urban transport metrics? Synchronic assessment of Latin American cities based on equality, priority and sufficiency**. Journal of Transport Geography, 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2022**. Rio de Janeiro: [s.n.]. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa de orçamentos familiares: 2017-2018: perfil das despesas no Brasil: indicadores selecionados de alimentação, transporte, lazer e inclusão financeira**. 2021, 124 p. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101844>

INSTITUTO DE POLÍTICAS DE TRANSPORTE E DESENVOLVIMENTO. **Relatório final do diagnóstico de projetos de mobilidade responsivos ao gênero e sua intersecção com raça, 2021.** Disponível em: <https://itdpbrasil.org/transporte-para-todas-genero-e-raca-na-mobilidade-urbana/>

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade.** São Paulo: Centauro, 2001.

LIZ, Amanda Machado. Cidade, mobilidade e infância. Caderno MUT, v. 5, p. 24–25, 2024.

**MPL. Não começou em Salvador, não vai terminar em São Paulo.** In: MARICATO, Ermínia et al. Cidades Rebeldes. Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo, 2013. p. 13-18.

PEREIRA, Rafael H. M.; KARNER, Alex. Transportation equity. In: VICKERMAN, R. (Ed.). International Encyclopedia of Transportation. Elsevier, 2021, p. 271-277.

PEREIRA, Rafael H. M.; BRAGA, Carlos K. V.; SERRA, Bernardo; NADALIN, Vanessa G. **Desigualdades socioespaciais de acesso a oportunidades nas cidades brasileiras.** IPEA, Textos para discussão 2535. Brasília, IPEA, 2020.

SANTARÉM, Paulo Henrique da Silva. **Mobilidade racista, antirracista e negra: transportes e relações raciais no Brasil.** Tese (doutorado) — Universidade de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, 2024. Disponível em: <http://repositorio2.unb.br/handle/10482/51380>

SANTINI, Daniel. **PASSE LIVRE As possibilidades da tarifa zero contra a distopia da uberização.** São Paulo: Autonomia literária, 2019, 159 p.

DE ANDRADE SILVA, Anderson; BEZERRA DANTAS, Candida Maria; BEZERRA DIMENSTEIN, Magda Diniz. **Mobilidade urbana e gênero: pistas sobre a cidade heterogênea.** Revista Artemis, v. 30, n. 1, 2020, p. 116-135. Disponível em: <http://doi.org/10.22478/ufpb.1807-8214.2020v30n1.55732>

SILVA, Ana Paula Nunes; VELOSO, André H. B.; BATISTA, André Vitor O.; OLIVEIRA, Ana Maria H. C.; MAGALHÃES, Felipe N. C.; TONUCCI FILHO, João B. M. **Impacto Socioeconômico da Implementação da Tarifa Zero no Transporte Público de Belo Horizonte.** Belo Horizonte: UFMG, 2025. Disponível em: <https://ufmg.br/comunicacao/noticias/estudo-da-ufmg-indica-impactos-socioeconomicos-positivos-da-tarifa-zero-em-belo-horizonte>

TAVARES, Francisco Mata Machado. **Alternativas jurídicas para o custeio do transporte coletivo urbano: uma crítica constitucional e sócio-fiscal ao regime de tarifas.** Rev. Dir. Cid., 2024, p. 25-51. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/67805/49056>

TAVOLARI, Bianca. **Direito à cidade: uma trajetória conceitual.** Novos estudos CEBRAP, v. 35, n. 1, 2016, p. 93-109. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/hdLsr4FXMpVZWPJ7XswRRbj/?format=pdf&lang=pt>

TRINDADE, Thiago. **Direitos e cidadania: reflexões sobre o direito à cidade.** Lua Nova: Revista de Cultura e Política, 2012, p. 139-165. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/jwkcWk7tfGHXfHfLR85fKPcL/?format=pdf&lang=pt>

TRINDADE, Thiago; PAVAN, Íris. **Segregação urbana e a dimensão socioespacial da divisão sexual do trabalho**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, 2022, p. 1-19. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/gGtqVv7ZkhrFgjCwRVrHLCH/?format=pdf&lang=pt>

TRINDADE, Thiago; VIANA, Guilherme; NOGALES, Ana Maria; CABELLO, Andrea; RENNÓ, Lucio; BERTHOLINI, Frederico; SALOMÃO, Daniel Teles. **Mobilidade urbana e desigualdades de acesso à cidade no Distrito Federal**. Brasília: ObservaDF, 2025. Disponível em: <https://observadf.unb.br/wp-content/uploads/2025/10/ObservaDF-PESQ-outubro-de-2025-.pdf>

# TARIFA ZER

[tarifazero.unb.br](http://tarifazero.unb.br)