

A Tarifa Zero é uma proposta concreta: entrevista com Lúcio Gregori



JOURNAL OF
SUSTAINABLE
URBAN
MOBILITY

The Fare-free public transport is a concrete proposal: an interview with Lúcio Gregori

ISSN 2763-5171

Marcelo de Trói¹

v.3, n.1, 2023

1- Instituto de Pesquisa Multiplicidade Mobilidade Urbana, josum@ipmmu.com.br, 

<https://doi.org/10.53613/josum.2023.v3.011>

Recebido 23/02/2023

Aprovado 01/03/2023

Publicado 20/03/2023

Tempo total 25 dias

Resumo

Lúcio Gregori é uma das maiores referências quando o assunto é Tarifa Zero. Pesquisador renomado na área de mobilidade urbana, já escreveu vários artigos sobre o assunto e ficou conhecido por tentar implantar o primeiro sistema de Tarifa Zero na cidade de São Paulo durante a gestão da prefeita Luiza Erundina (1989-1992). Nessa entrevista, Lúcio fala sobre a mudança da discussão da temática nas últimas décadas, sobre a universalização das políticas públicas de transporte e defende que a Tarifa Zero é uma proposta concreta.

Palavras-chave: Lúcio Gregori; Tarifa Zero; mobilidade urbana; transporte público.

Abstract

Lúcio Gregori is one of the most significant references when the subject is Fare-Free. A renowned researcher in the area of urban mobility, he has written several articles on the subject and became known for trying to implement the first Fare-Free public transport system in the city of São Paulo during the administration of Mayor Luiza Erundina (1989-1992). In this interview, Lúcio talks about how the discussion on the subject has changed over the last decades, about the universalization of public transport policies, and argues that the Fare-Free is a concrete proposal.

Keywords: Lúcio Gregori; Fare-Free; urban mobility; public transportation.

Para fechar com chave de ouro, o dossiê não poderia deixar de fora aquele que é tido como o precursor da ideia da Tarifa Zero no Brasil: Lúcio Gregori. Aos 86 anos, o engenheiro e ex-secretário de transportes da cidade de São Paulo diz que tem a plena certeza da viabilidade da proposta, rechaçando qualquer insinuação de que ela se trata de uma utopia. Na entrevista¹, ele comenta como surgiu a proposta da Tarifa Zero no governo Luiza Erundina, fala das questões políticas e financeiras para a implantação da medida e defende a mobilidade urbana como um direito social.

Marcelo de Tróiz: A Tarifa Zero era uma utopia ou quando surgiu a ideia ela já surge como algo que poderia se concretizar?

Lúcio Gregori: Não, nada de imaginação, nada disso, era uma coisa muito concreta, tanto que a proposta vinha acompanhada de uma revisão de Imposto de IPTU (Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana)², para que se criasse condições de financiar o sistema como um todo, com o cálculo da ampliação de passageiros transportados etc. Uma proposta muito concreta.

MT: *De 1989 a 1992, você esteve à frente da secretaria de transportes da cidade de São Paulo na gestão da Erundina. Queria entender como surgiu a ideia da Tarifa Zero naquele momento. Foi uma ideia sua? Existia uma equipe envolvida? Este tema era discutido nessa época em algum lugar?*

LG: Não havia nenhuma discussão, nem nada. A proposta que o PT (Partido dos Trabalhadores) tinha, sistematicamente, era de subsídio tarifário. Houve uma crise e fiquei como secretário de transporte também e, depois de dois meses, eu pensava: o que a gente pode fazer aqui? A tarifa era reajustada o tempo todo, porque a inflação era de 20%, 30% ao mês. E nada resolvia nada. Ficava sempre a mesma coisa. Aumentava a tarifa, diminuía a demanda, mais gente sem transporte, um problema eterno. Então, de repente, eu me lembrei, eu tinha sido secretário de serviços e obras, eu me lembrei da coleta de lixo. Eu, como secretário de serviços e obras, tinha controlado o serviço de coleta de lixo. A coleta de lixo não é paga na hora da utilização, é pago por taxa. E, portanto, não tem lixo na rua. A empresa tira as coisas e recebe a taxa, quem não paga a taxa, você vai atrás, depois, por outros processos. Então, eu falei, por que não fazemos a mesma coisa com o transporte? Faz uma taxa, já existia a ideia de fazer taxa de transporte e com isso você faz o sistema e não precisa pagar a tarifa na hora da utilização. Essa ideia prosperou, a partir da minha cabeça, e conversei com meus assessores, José Jairo Varoli e Mauro Zilbovicius, meus amigos que trabalhavam no governo e eles acharam boa ideia. Surgiu então a ideia da taxa transporte. A assessoria da prefeitura disse que isso não era possível, teria que haver uma legislação para autorizar, uma legislação federal. Então, o Mauro Zilbovicius falou: “então vamos fazer um reajuste tarifário do IPTU e com isso a gente banca o serviço”. Foi feita uma reforma tributária e se compôs a proposta da Tarifa Zero a partir daí. O nome Tarifa Zero foi por acaso. A assessoria da prefeitura achou ótima ideia e falou: “tem que fazer um barulhão, vamos fazer uma coletiva de imprensa”. Foi feita a coletiva de imprensa e quando a Erundina

¹ Entrevista realizada, por telefone, em fevereiro de 2023. Agradecimentos a Daniel Santini, por nos colocar em contato com Lúcio Gregori e sugerir algumas questões, e a Gláucia Pereira, pela supervisão.

² Os detalhes da proposta são relatados em Gregori *et al.* (2020).

passou a palavra pra mim, num certo momento, eu falei: “não é ônibus de graça, porque quando é de graça, dá a impressão de coisa vagabunda, né? É um ônibus, é uma coisa bem maior, é o ônibus da Tarifa Zero”. E o nome ficou. Se algo estava acontecendo em outro lugar, nós não sabíamos, não era noticiado. Não estava acontecendo em nenhum lugar do mundo.

Foto 1 e 2: Lúcio Gregori dentro do ônibus em São Paulo (esquerda) e no encontro com a deputada Luiza Erundina (direita), então prefeita da cidade na época da proposta da Tarifa Zero.



Fonte: acervo pessoal/Lúcio Gregori.

MT: *Quais são os principais pontos de mudança na discussão da Tarifa Zero nesses 30 anos? Acredita ser mais fácil implementar esta política hoje? O período pandêmico, de alguma forma, contribui para pensar políticas nessa direção?*

LG: A Tarifa Zero ficou esquecida por muitos anos. Ela só foi reaparecer com o Movimento Passe Livre (MPL)³, praticamente 20 anos depois da proposta feita. E renasceu com o MPL que trouxe à tona um assunto que havia sido banido da discussão. Independente de qualquer coisa, o ano de 2013⁴ tornou o assunto mais escandaloso ainda. Finalmente, alguns municípios, independentemente de vinculações partidárias, chegaram à conclusão que é muito mais simples fazer um contrato, esquecer esse negócio de tarifa e com isso o sistema melhorava muito. Teve cidade, como Maricá (RJ), que fez isso porque tinha bastante dinheiro, de petróleo, e outros municípios foram fazendo como Caeté, em Minas, e com isso, hoje, se estabeleceram cerca de 60 municípios⁵ do país que têm Tarifa Zero. E o resultado de todas elas é, aproximadamente, uma demanda triplicada. Em Caucaia, no Ceará, que é a maior cidade com Tarifa Zero, até o momento, a demanda quadruplicou. Não precisa dizer mais nada para que serve a tarifa, não é verdade?

3 Para mais detalhes sobre o MPL, ver Movimento Passe Livre (2013).

4 Cf. Brancaleone *et al.* (2014), Cei *et al.* (2017).

5 A lista com os 60 municípios foi feita pela Fundação Rosa Luxemburgo e está disponível em:

<https://docs.google.com/spreadsheets/d/1FFgkyuQEeYYBgk5kWC1P9HKZzlECBS4H/edit#gid=647725414>, Acesso em: 13 fev. 2022.

A Tarifa Zero atingiu proporções enormes e, mais do que isso, com a pandemia ficou comprovado que o sistema de organização por tarifa é burro. Por que? Porque se usa a tarifa como um custo, o custo por passageiro, mas ela é, na verdade, receita do serviço. Na pandemia desabou a demanda, mas desabou o custo? Não. Desabou o volume de viagens feitas e, então, as empresas começaram a querer uma outra solução. Eles inventaram esse negócio que chama tarifa de remuneração e tarifa de usuário. Mas, na verdade, segue sendo pagamento por passageiro transportado e que é uma solução burra, errada, equivocada. A proposta que sobrevive mais forte nessas cidades que têm Tarifa Zero, são serviços de remuneração por custo do serviço. A tarifa é uma outra discussão que o empresário não tem nada a ver. Ele bota o ônibus pra rodar, recebe por fretamento, quanto custou, tantos ônibus andaram, quantos quilômetros, paga lá e acabou. Quanto isso vai ser cobrado via tarifa é um problema da prefeitura.

MT: *Acredito que 2013 foi um ano importante na história do país e a discussão da tarifa foi um catalisador de insatisfações. Como você lê os movimentos daquele ano, como enxerga a atuação do Movimento Passe Livre?*

LG: O MPL fez o que sempre fez. Nos anos anteriores a 2013, como 2012, 2011, antes, todo ano teve manifestação contra o aumento de tarifa. Acontece que, no final de 2012, a presidenta Dilma Rousseff pediu que as prefeituras e governos dos estados não fizessem reajuste de tarifa de ônibus urbano e metropolitano, porque isso iria aumentar a inflação crescente. Os governadores e prefeitos atenderam e não fizeram o clássico reajuste que normalmente acontece em janeiro ou fevereiro. Em 2013 não teve. Chegou em junho, resolveram fazer, e aí o que que aconteceu? O MPL fez o que sempre fez. Protestou como em 2010, 2011, 2012. Haddad foi terrível, chegou a dizer que “quer ônibus de graça? Então porque não quer ir para lua de graça também?”... falou um monte de besteira. O Alckmin colocou a Polícia Militar em cima do MPL e manifestantes. A direita, percebendo a crise, falou “Vamos aproveitar a confusão e fazer uma onda contra governos, em geral”, que foi o que aconteceu no final. Mas, no início, não teve nada de novo. E com uma observação importante. Em 2013, Haddad, Alckmin e outros diziam: “não, não pode deixar de fazer o aumento porque pode faltar dinheiro para educação, saúde...”. Em 2014, ano eleitoral para a escolha de presidente da República, qual foi o reajuste tarifário em São Paulo? Zero. Isso diz tudo o que quero dizer.

MT: *Hoje fala-se muito no colapso do sistema público de transporte coletivo, com a diminuição de passageiros e aumento do uso do transporte privado individual. A Tarifa Zero pode ser uma forma de renovar este sistema? Ela pode contribuir para um outro entendimento da função social da mobilidade urbana? Pode contribuir para a redução das desigualdades sociais?*

LG: Está comprovado que a Tarifa Zero resolve o problema da mobilidade urbana de todo mundo. Se diminui ou não a quantidade de automóveis, vai variar de município para município, é uma outra discussão. Eu não me preocupo muito com isso. A minha preocupação é garantir mobilidade para todo mundo nesse país. Porque em São Paulo, por exemplo, a população pobre não se movimenta pela cidade. A comprovação do que falo está aí: nas cidades que adotaram a Tarifa Zero, a demanda triplicou, em

Caucaia, quadruplicou, precisa dizer alguma coisa mais para que ela serve? A Tarifa Zero serviu e serve para que um montão de gente se locomova na cidade.

MT: *Como avalia a adoção da Tarifa Zero por dezenas de cidades brasileiras e como tem visto as declarações de alguns prefeitos, incluindo o da cidade de São Paulo, sobre a adoção do sistema de Tarifa Zero?*

LG: Agora está virando uma coisa mais comum e, obviamente, cada um enxerga a seu modo, uma possibilidade com desejos eleitorais, prestígio próprio, etc e tal. Porque demoraram tanto para pensar nessa possibilidade? Muitos deles, o PSDB, por exemplo, ficou no governo de São Paulo por anos e nunca cogitou fazer a Tarifa Zero, nem coisa nenhuma. Então eu acho que, na verdade, a Tarifa Zero vem se comprovando como uma solução para mobilidade urbana da grande maioria da população e isso está sendo comprovado, na medida em que acontece. A pandemia comprovou que o sistema de remuneração é maluco, levando as empresas a terem prejuízo e a tarifas abusivas. Elas também ficaram pressionando para resolver a questão delas, que é o lucro no negócio. De fato, uma proposta muito substantiva que foi feita, independente de Tarifa Zero, foi a do Rio de Janeiro. Ali foi proposto que os contratos não sejam mais na regra remuneração por passageiro, nem com essa separação de tarifa de remuneração e de custo que é proposta pelos empresários. Eles separaram. Fizeram um contrato de fretamento de ônibus, outro contrato para empresas operarem o sistema, e que são outras empresas. Com isso, o empresário deixa de ter interesse em ônibus vazio ou cheio etc. Para ele, tem um grupo de empresários que quer simplesmente fretar ônibus, quanto mais ônibus fretar, melhor, portanto. O outro opera o sistema, ele não ganha nada com passageiro, sem passageiro, ele ganha por operar um sistema de acordo com as regras estabelecidas. E as garagens passam a ser municipais, porque, hoje, a garagem é propriedade privada e o sistema de transporte é chamado monopsônio. Ou seja, o inverso do monopólio. O mercado monopsônio tem uma quantidade fixa de demanda. Então, se você faz livre concorrência do transporte, como muita gente propõe, é burro. Margaret Thatcher e Pinochet fizeram isso em Londres e em Santiago do Chile⁶. O que acontece? O lugar onde tem demanda, você estendia a mão para pedir o transporte, viam três quatro perueiros escutar você. Na periferia, onde a demanda é baixa, não tinha transporte. Aqui se fez aquilo que é típico de monopsônio: faz uma área só, nesta área tem um operador que opera linhas rentáveis, ou seja, ele tem que operar tudo, é exclusivo, e ele tem uma garagem dele. Mas isso resulta, ao mesmo tempo, em cenários como o de São Paulo, onde você tem empresa que opera há 40 anos numa área, porque a garagem passa a ser estratégica. Então, a prefeitura do Rio acabou com isso. Essa proposta do Rio de Janeiro associada a Tarifa Zero realmente poderia fazer do transporte uma questão de interesse público. Efetivamente, um direito social.

MT: *Tenho a impressão de que a adoção da Tarifa Zero passa fortemente por uma decisão política. Do ponto de vista técnico e financeiro, o que impede a adoção da Tarifa Zero? E do ponto de vista político, o que impede ou impulsiona a Tarifa Zero?*

6 Cf. Cahill *et al.* (2018) e Livingstone (2018).

LG: Do ponto de vista técnico financeiro, o que impede é o fato de que as empresas deixam de ter a importância no controle do sistema que elas têm hoje e passam a ser, meramente, contratadas. A prefeitura passa a ser, de fato, “entre aspas”, a dona do sistema e estabelece quanto vai pagar para empresa, quanto não vai, quanto vai cobrar de tarifa, se vai ser Tarifa Zero, se vai ser subsidiada, se vai ter renda maior com tarifa do que com o custo. O problema é da prefeitura. Esta é uma discussão que vem desde 1817, quando foi feita, “aspas”, a primeira concessão, por Dom João VI, para um sargento-mor do palácio que deu a primeira linha de transporte coletivo mediante concessão. É uma discussão que envolve interesses privados fortíssimos do país que há anos dominam, praticamente, a questão da mobilidade urbana via transporte de passageiros. Do ponto de vista político, temos que pensar que o transporte coletivo tem uma função social no Brasil⁷. Uma função social fundamental já que a sociedade brasileira é preconceituosa e quer dar chance só para quem tem grana, para quem é próspero, quer impedir a movimentação do povão. Você tem regiões da cidade que só quem tem dinheiro chega, quem não tem, nunca foi lá. Tem um monte de gente em São Paulo que não sabe o que é Parque do Ibirapuera. Nunca foi, nem para lá vai, porque não tem dinheiro para ir. Então, a estratégia é impedir que grande parte da população de renda baixa, pobre, negra, mulher, desempregada, fique por aí circulando pela cidade. Então é tudo, efetivamente, uma discussão política.

MT: *Imagino que você esteja acompanhando as discussões que estão sendo feitas para a criação de um Sistema Único de Mobilidade, ou seja, uma regulamentação que, de fato, cria responsabilidades entre os entes federativos. Qual sua avaliação sobre iniciativas nessa direção? O Brasil e o sistema legislativo atual estão prontos para aprovar uma legislação progressista nessa área?*

LG: Tudo é possível no Brasil. Não sei dizer isso em profundidade. O Sistema Único de Mobilidade (SUM) vem em decorrência de uma coisa que está estabelecida na Constituição Federal, a partir de 2015, por conta dos efeitos das Jornadas de Junho de 2013, quando o transporte passa a ser considerado um direito social. Como é que pode ser um direito social, se você entrar no ônibus ou no transporte e não tiver dinheiro para pagar, de acordo com o artigo 176 do Código Penal, você fica sujeito a prisão? É um direito social ou é um direito à prisão? Na regulamentação do transporte como direito social é que surge a ideia de fazer do transporte o mesmo que se fez na saúde, um sistema único. Por que único? Porque hoje, pela Constituição, o transporte coletivo é uma atribuição municipal. Como se, de fato, fosse apenas o município responsável pela mobilidade das pessoas, quando na verdade, a mobilidade garante o funcionamento do país como um todo. Exemplo: dia de greve em uma cidade, do transporte coletivo, em dois, três dias, a cidade entra em caos. Então você imagina uma greve nacional de transporte coletivo, o país, literalmente, para de funcionar. Então não é uma coisa só municipal. Tem que refazer essa lógica, e é isso que o SUM pretende colocar: um sistema que envolve o governo federal, estadual, municipal e condições para financiar esse sistema como o Sistema Único de Saúde (SUS).

⁷ Cf. Gregori (2017).

MT: *Qual a importância de criação de uma política federal para apoiar municípios que adotarem a Tarifa Zero?*

LG: O governo federal sendo co-responsável pelo transporte coletivo urbano, coisa que não é atualmente, passa a ter necessidade de interferir na legislação e na destinação de recursos para bancar o sistema. Hoje não tem. É um absurdo no Brasil. Uma cidade como São Paulo tem greve de ônibus e o governo federal não tem nada a ver com isso, “o problema é do município”.

MT: *O Brasil poderia liderar uma política de Tarifa Zero no mundo? Pensa que poderíamos ser referência ou já somos?*

LG: No mundo tem várias experiências, mas é complicado porque cada lugar é um lugar. Vou dar um exemplo: em Paris, a prefeita eleita quis fazer a Tarifa Zero e mandou fazer uma pesquisa. E aí verificou-se que menos de 1% de usuários de carro migraria para o transporte coletivo, por quê? Lá, eles têm um sistema bom, já funcionando razoavelmente bem. Como ela queria basicamente diminuir a quantidade de automóvel, posto que lá a tarifa já é fortemente subsidiada, ela desistiu de fazer a Tarifa Zero. As políticas são locais e cada caso é um caso. A Europa tem uma outra perspectiva e em outros países são poucos os que têm a Tarifa Zero. Você tem a Estônia, capital, uma cidade de 500 mil habitantes, nada diferente do Brasil que já tem Tarifa Zero, mas é só para os moradores da cidade, por exemplo. Mas não existe, no mundo, uma referência forte de Tarifa Zero em países grandes, significativos, que possam ser uma referência para a gente. Cada lugar vai encontrar o seu modelo em função das suas características próprias, sociais, econômicas, financeiras, históricas, tudo que, no caso, pode levar o Brasil à Tarifa Zero.

MT: *Por fim, que palavras você gostaria de deixar para as futuras gerações a respeito da mobilidade urbana e da construção de cidades mais democráticas e acessíveis?*

LG: Olha, eu diria o seguinte: vamos parar de fazer blá-blá-blá nesse país aqui e começar a levar a sério alguns programas estratégicos como a mobilidade urbana. Está comprovado que com a Tarifa Zero há um aumento de demanda que triplica, quadruplica, porque ela resolve o problema. É isso.

CRediT:

Marcelo de Tróis: Instituto de Pesquisa Multiplicidade Mobilidade Urbana, josum@ipmmu.com.br, <https://orcid.org/0000-0001-9202-2829>
Conceptualization, writing (original draft, review, editing)

REFERÊNCIAS

BRANCALEONE, Cassio; DE BEM, Daniel. **As rebeliões da tarifa e as jornadas de junho no Brasil**. Porto Alegre: Editora Deriva, 2014.

CAHILL, Damien *et al.* (Eds.). **The SAGE Handbook of Neoliberalism**. London: SAGE Publications, 2018.

CEI, Vitor; BORGES, David (Org.). **Brasil em crise: o legado das jornadas de junho**. Vila Velha: RCG Comunicação/ Praia Ed., 2015.

GREGORI, Lucio; WHITAKER, Chico; VAROLI, José Jairo; ZILBOVICIUS, Mauro; GREGORI, Márcia Sandoval. **A cidade sem catracas: história e significados da tarifa zero**. São Paulo: Autonomia Literária, 2020.

GREGORI, Lucio. A luta pela universalidade das políticas públicas de transporte. **Revista de Políticas Públicas**, [S. l.], v. 20, p. 117–126, 2017. Disponível em: <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/5960>. Acesso em: 9 fev. 2023.

LIVINGSTONE, Grace. Tea with a Dictator: Mrs. Thatcher and the General (1979–1982). In: JOHNSON, Michael (Ed.). **Britain and the Dictatorships of Argentina and Chile, 1973–82**. London: Routledge, 2018, p. 55-78.

MOVIMENTO PASSE LIVRE - MPL. Não começou em Salvador, não vai terminar em São Paulo. In: MARICATO, Ermínia (Org.). **Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo/Carta Maior, 2013. *E-book*.