

ESTUDO LIVRES¹

Tarifa Zero no Transporte Público: Resposta simples e errada para problema mais complexo

EL 07/2025

ANÁLISE PRELIMINAR

A proposta de tarifa zero no transporte público costuma ganhar destaque no debate político, especialmente próximo aos períodos eleitorais. Atualmente, 128 municípios brasileiros adotam, parcial ou totalmente, a gratuidade.¹

Nesse modelo, o sistema é financiado pelo orçamento do município, com fontes de recursos que variam a partir do desenho adotado localmente. Em outras palavras, **a gratuidade é apenas aparente**: são os próprios cidadãos que arcam com o custo, por meio de tributos. No Brasil, a medida é adotada sobretudo em cidades pequenas ou médias, com população entre 3 mil e 300 mil habitantes. Algumas capitais como São Paulo avaliam a possibilidade de implementá-la.²

Diante desse cenário, cabe a pergunta: a gratuidade das tarifas é, de fato, a melhor solução para os desafios da mobilidade urbana? Existem alternativas mais sustentáveis e eficazes no longo prazo?

ANTES DA GRATUIDADE: O que realmente afasta os brasileiros do transporte público

O primeiro desafio enfrentado pelo transporte público no Brasil é uma queda acentuada no número de passageiros, observada em diversas cidades. Segundo dados do Anuário da Associação Nacional das Empresas de Transporte (NTU), entre outubro de 2013 e

outubro de 2023, **houve uma redução de 44,1% no número de usuários** de transporte público coletivo nas zonas urbanas.³

A queda na demanda por transporte coletivo já era perceptível antes da Covid-19, mas se agravou após 2020, com a pandemia, quando o uso de ônibus e trens foi restringido. Como resultado, muitos cidadãos passaram a caminhar para trajetos curtos, adquirir bicicletas ou investir em motocicletas como alternativa. Durante esse período, houve a perda de empregos, redução dos salários e a dependência de auxílios governamentais.⁴ Mesmo com o aumento da empregabilidade observado desde 2022, contudo, a procura e o uso deste meio de transporte jamais foram o mesmo.⁵

A) Crescimento de meios de transporte alternativos

Um fator que contribui para a perda de usuários é a concorrência com meios alternativos, como vans e plataformas de transporte por aplicativo, que oferecem deslocamentos a preços mais acessíveis e com maior conforto e segurança.

Incapazes de oferecer serviços de excelência, os governos municipais vêm perdendo espaço para alternativas mais eficientes. A preferência por conforto, segurança e praticidade levou à migração de usuários de todas as faixas de renda - inclusive das classes C, D e E.

Pesquisa da CNT, divulgada em agosto de 2024, mostra que o uso de transportes por aplicativo passou de 1,0% em 2017 para 11,1%

¹ O Livres **não interfere na estratégia política de líderes certificados**. O Estudo Livres analisa projetos em tramitação sob o prisma de valores liberais e das boas práticas de política pública.

em 2024. Mais da metade dos entrevistados declarou ter deixado de usar ônibus ou reduzido sua frequência. Sobre o grupo socioeconômico, **56,6% dos entrevistados são da classe C e 20,1% das classes D/E**. Supor que apenas pessoas de maior renda fazem essa substituição ignora a realidade da população brasileira.⁶

B) Problemas estruturais

A precariedade da mobilidade urbana reflete desigualdades sociais e territoriais profundas. Regiões periféricas e famílias de baixa renda enfrentam grandes dificuldades para acessar transportes públicos de qualidade, levando ao aprofundamento da exclusão social e limitando o acesso a serviços básicos. Esses empecilhos estão presentes mesmo nas cidades onde houve queda acentuada no número de usuários.

Segundo pesquisa do Tribunal de Contas do Distrito Federal (2025), 67% dos usuários de ônibus apontam a superlotação como o principal problema enfrentado, seguido por tempo de espera (58%) e a falta de informações sobre as linhas e pontos de espera (48%). Os casos de assédio e abuso também foram citados, em especial por mulheres que já foram vítimas desses crimes.⁷

Na mesma linha, um levantamento da FGV (2025) que avalia a eficiência e qualidade da mobilidade urbana nas cidades do Rio de Janeiro, de São Paulo e de Belo Horizonte, identificou que **todas atingiram notas abaixo do esperado** - menos de 5.5 em um escala de 0 a 10 -, o que expõe as falhas estruturais desse sistema nas grandes cidades.⁸

Diante disso, fica claro que fatores como superlotação, infraestrutura precária, falta de integração modal, descontinuidade de rotas e insegurança são determinantes para afastar

usuários do transporte coletivo. Esses entraves persistem independentemente da existência de tarifa, e explicam por que a simples gratuidade não é suficiente para reverter a perda de passageiros.

VIABILIDADE FISCAL: Municípios não fazem estudo de impacto orçamentário

A proposta de tarifa zero costuma ser bem recebida pela população, por transmitir uma promessa de justiça social e inclusão. No entanto, sua adoção envolve desafios operacionais e fiscais que raramente são debatidos com a profundidade necessária.

Diante de orçamentos municipais limitados, é essencial que os recursos públicos sejam alocados de forma estratégica, conforme as reais deficiências e prioridades de cada cidade. O financiamento de um sistema de transporte sem cobrança ao usuário final exige uma fonte de compensação: ou **ele se sustenta pelo aumento de tributos ou por cortes** em outras áreas do orçamento.

Além disso, ao ser aplicada de forma universal, a tarifa zero desconsidera as desigualdades de renda e o grau de dependência das diferentes camadas da população em relação ao transporte coletivo. Com isso, recursos públicos acabam beneficiando também quem possui meios próprios de locomoção ou condições de pagar pela passagem, comprometendo a focalização da política e reduzindo sua efetividade social.

A literatura internacional reforça essas limitações. Casos como os de Tallinn (Estônia) e Luxemburgo, frequentemente citados como bem-sucedidos, funcionam sob condições muito específicas: alta densidade populacional, infraestrutura de transporte consolidada e forte capacidade fiscal. Replicar

esse modelo em realidades urbanas brasileiras não apenas é imprudente, mas tende a ser contraproducente.⁹

POLÍTICA INEFICAZ: Exemplos mostram que a gratuidade não é solução

A tarifa zero já foi adotada em dezenas de municípios brasileiros, principalmente de pequeno ou médio porte. Segundo levantamento do pesquisador Daniel Santini, 36 cidades implementaram o passe livre em 2023, com destaque para o estado de São Paulo, que concentrou a maior parte das iniciativas.¹⁰

Em cidades menores, o impacto fiscal tende a ser mais controlado, dado o volume reduzido de passageiros e a escala operacional limitada. Já em grandes centros urbanos, os custos do transporte coletivo são muito mais elevados e podem comprometer a estabilidade fiscal das prefeituras.

De acordo com relatório técnico de Jurandir Fernandes (2024), ex-secretário de Transportes Metropolitanos de São Paulo, a tarifa zero pode representar até 3% do orçamento anual em municípios pequenos, enquanto nas metrópoles esse percentual pode chegar a 15% - pressionando o espaço fiscal e reduzindo a capacidade de investimento em áreas essenciais como saúde e educação.¹¹

Mesmo que a cobrança tarifária fosse eliminada, os principais entraves ao bom funcionamento do sistema permaneceriam. Sem investimentos consistentes em infraestrutura, segurança e qualidade do serviço, não há garantia de ganhos reais de eficiência, tampouco sustentabilidade de longo prazo.

Um exemplo emblemático é o da cidade de São Paulo, que em 2022 destinou mais de R\$ 5 bilhões em subsídios para manter a tarifa de ônibus congelada no mesmo patamar de 2020. Em vez de reajustar gradualmente os valores ou ampliar a capacidade do sistema, a gestão optou por absorver integralmente os custos com recursos públicos, **sem, contudo, exigir uma contrapartida** dos operadores de ônibus. A medida não resultou em melhorias perceptíveis na qualidade do serviço nem no atendimento à demanda.¹²

A tarifa zero tende, de fato, a aumentar a demanda por transporte coletivo. No entanto, em sistemas que operam com atrasos e falta de veículos nas periferias - mesmo com cobrança - a gratuidade pode agravar esses problemas. Seriam necessárias mais viagens, ampliação da frota e maiores investimentos em manutenção para garantir qualidade e segurança mínimas.

CONCLUSÃO

A tarifa zero, embora bem intencionada, **não oferece uma solução estrutural para os desafios da mobilidade urbana** no Brasil. Seu alto custo fiscal, aliado à ausência de critérios de focalização, compromete a sustentabilidade financeira dos municípios e dispersa recursos que poderiam ser melhor alocados.

Em vez da gratuidade indiscriminada, o país deve investir na modernização do transporte público, combinando melhorias operacionais com políticas de apoio direto às famílias mais vulneráveis. Aperfeiçoar o Bolsa Família ou implementar um eventual "Bolsa Transporte" podem garantir acesso à locomoção sem desorganizar as finanças públicas, ao mesmo

tempo em que preservam a liberdade de escolha dos beneficiários.

Cabe ainda aos municípios qualificar e investir em infraestrutura, promover a integração física e tarifária dos modos de transporte, melhorar a qualidade dos serviços aos usuários, atualizar itinerários de maneira mais dinâmica conforme a demanda, combater a violência e promover acessibilidade às pessoas com deficiência. Sem enfrentar esses gargalos, **nenhuma política de financiamento será capaz de produzir resultados duradouros.**

Por fim, é essencial abrir espaço para soluções complementares por meio da desburocratização e da entrada de operadores independentes, como prevê a Constituição. Estímulos à concorrência e à inovação são fundamentais para tornar o sistema mais eficiente, acessível e sustentável no longo prazo.

CONTRIBUIÇÕES DE

Rafael Moredo

Coordenador de Políticas Públicas do Livres

Matheus Rocha

Analista de Relações Governamentais do Livres

REFERÊNCIAS

1. PORTAL DO TRÂNSITO E MOBILIDADE. Onde há tarifa zero no transporte público no Brasil?. Publicado em 11 de junho de 2024. Disponível em: <https://www.portaldotransito.com.br/noticias/mobilidade-e-tecnologia/transporte-coletivo/onde-ha-tarifa-zero-no-transporte-publico-no-brasil/>.

2. CARRANÇA, Thais. Tarifa zero: as lições das 67 cidades do Brasil com ônibus de graça. BBC News Brasil. Publicado em 13 de abril de 2023. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/cy65e4qnjjpo>.

3. ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES URBANOS. Anuário NTU 2023 - 2024. Brasília, 2024. Disponível em: <https://www.ntu.org.br/novo/ListaPublicacoes.aspx?idArea=9&idSegundoNivel=30>.

4. CANDIDO, Tayline Figueiredo; MIECOANSKI, Flavia Regina. Impactos da pandemia de Covid-19 no mercado de trabalho brasileiro: uma análise de 2019 a 2021. IV Simpósio de Pós-graduação e Pesquisa em Administração. Anais eletrônico: Maringá: PPA, 2024. Disponível em: <https://ppa.uem.br/documentos/06-2024-impacto-s-da-pandemia-de-covid-19-no-mercado-de-trabalho-brasileiro.pdf>.

5. ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES URBANOS (NTURBANO). Transporte coletivo urbano tem lenta recuperação pós-pandemia; queda no volume de passageiros agrava crise e traz alerta sobre necessidade de medidas de sustentabilidade para o setor. Publicado em fevereiro de 2023. Disponível em: <https://www.ntu.org.br/novo/ckfinder/userfiles/files/Capa61.pdf>

6. JOTA. Mobilidade urbana: transporte público segue indispensável, aponta pesquisa CNT.

Publicado em 07 de agosto de 2024. Disponível em: <https://www.jota.info/jotinhas/mobilidade-urbana->

transporte-publico-segue-indispensavel-aponta-pesquisa-cnt-07082024?non-beta=1.

7. RODRIGUES, Marcella. Superlotação, assédio e tempo de espera: passageiros fazem queixas sobre ônibus em pesquisa do Tribunal de Contas do DF. G1. Publicado em 16 de abril de 2025, Disponível em: <https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2025/04/16/superlotacao-assedio-e-tempo-de-espera-passageiros-fazem-queixas-sobre-onibus-em-pesquisa-do-tribunal-de-contas-do-df.ghtml>

8. FGV TRANSPORTES. ÍNDICE DA QUALIDADE DA MOBILIDADE URBANA IQMU - 5ª RODADA: Os desafios da mobilidade urbana nas cidades do Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte. Publicado em abril de 2025. Disponível em: https://transportes.fgv.br/sites/transportes.fgv.br/files/iqmu_5.pdf.

9. ÜNVEREN, Burak. Onde o transporte público é gratuito na Europa. DW Brasil. Publicado em 05 de junho de 2022. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/onde-o-transporte-publico-gratuito-na-europa/a-62026486#:~:text=Tallinn%20Est%C3%B4nia,quem%20trabalha%22%20diz%20Kaldoja.&text=Em%20entrevista%20%C3%A0%20DW%20Kaldoja,maioria%20dos%20distritos%20da%20Est%C3%B4nia>.

10. ARRUDA, Matheus. Pesquisador explica causas e efeitos da tarifa zero no transporte público; Itapetininga é a 6ª maior cidade do país a oferecer benefício. G1. Publicado em 01 de janeiro de 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/itapetininga-regiao/noticia/2024/01/07/pesquisador-explica-causas-e-efeitos-da-tarifa-zero-no-transporte-publico-itapetininga-e-a-6o-maior-cidade-do-pais-a-oferecer-beneficio.ghtml>

11. FERNANDES, Jurandir. Tarifa Zero em Tempos Eleitorais. Associação Nacional das Empresas de Transporte Público (NTUrbano). Publicado em maio de 2024. Disponível em: <https://www.ntu.org.br/novo/ckfinder/userfiles/files/Tarifa%20Zero%20em%20tempos%20eleitorais>

s%20-%20Integra%C3%A7%C3%A3o%20-%20Revista%20NTUrbano%20ed_%2069.pdf

12. BIMBATI, Ana Paula; GUIMARÃES, Saulo Pereira; BORGES, Stella. SP: Prefeito aumenta gasto com subsídio de ônibus sem exigir contrapartida. UOL. Publicado em 15 de setembro de 2023. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2023/09/15/prefeitura-sp-gasto-subsidio-onibus-empresas.htm>