

A decisão pela Tarifa Zero na encruzilhada do transporte público e caminhos para seu financiamento



Letícia Birchall
Domingues*



André H. de Brito
Veloso**

Resumo: O artigo analisa a encruzilhada do transporte público brasileiro: entre o colapso do modelo tarifário por passageiro e a expansão da Tarifa Zero, com impactos sociais, econômicos e ambientais positivos. A crise, agravada pela pandemia, revela os limites do subsídio parcial e reforça a necessidade de financiamento público integral. Este artigo analisa custos e alternativas legislativas em debate, destacando a Proposta de Emenda Constitucional nº 25 de 2023 (Sistema Único de Mobilidade), o Projeto de Lei nº 60 de 2025 de Belo Horizonte (Programa Municipal de Incentivo ao Uso do Transporte Público Coletivo por Ônibus) e o Marco Legal do Transporte (Projeto de Lei nº 3.278 de 2021).

Uma encruzilhada pode ser pensada como um ponto em que dois caminhos se cruzam e é necessário fazer uma escolha de qual direção seguir. Em seu ponto crítico, convivem o caminho escolhido com aquele que será abandonado. Podemos afirmar que o transporte público coletivo, no Brasil, está em uma encruzilhada. De um lado, a tragédia, há muito anunciada, do colapso do sistema, envolvendo a perda de passageiros e aumentos tarifários, que se acelerou com a pandemia de Covid-19. De outro lado, as experiências de Tarifa Zero se multiplicam país afora, demonstrando, na prática, que o resgate do transporte público traz inúmeros efeitos positivos para as cidades. O ponto crítico que vivemos envolve a viabilização de recursos orçamentários para ser possível realizar a escolha pelo caminho da Tarifa Zero a nível federal.

Os múltiplos delineamentos desse cenário simultâneo de colapso do sistema e crescimento da Tarifa Zero permeiam e justificam os diferentes textos desta edição da Revista Diálogos Socioambientais. Aqui, partiremos da caracterização da crise financeira do sistema para abordarmos o limite da alternativa do subsídio tarifário parcial e os caminhos possíveis para conseguirmos a Tarifa Zero em grandes metrópoles e, até, em todo o país.

*UNB, **UFMG.

DOI: <https://doi.org/10.36942/dialogossocioambientais.v8i23.1416>

Palavras-chave: Tarifa Zero universal; financiamento extratarifário; subsídio tarifário; vale-transporte.

Já há algumas décadas - e por isso falamos de tragédia anunciada - o modelo da cobrança tarifária por passageiro usando o transporte público vinha sendo apontado como inviável (Veloso, 2017). É o que chamamos de círculo vicioso da tarifa. Quando o custo do sistema - incluindo o lucro dos empresários concessionários - é todo pago pelos usuários, como num rateio, a tendência é de contínuos aumentos tarifários e perdas de passageiros. Afinal, os custos sempre aumentam e são repartidos pelos passageiros pagantes por meio de tarifas cada vez maiores. O aumento leva à perda de passageiros, diminuindo o número de usuários responsáveis pelo rateio da conta, levando a novos aumentos tarifários. E quem antes estava andando de ônibus ou metrô, para onde foi? A resposta costuma ir em duas direções. Por um lado, os mais pobres permanecem imobilizados, e, diante da insolvência em relação a mercadoria ônibus, passam a ter que se deslocar a pé por trajetos mais árduos ou longos, ou reduzem seus deslocamentos, o que prejudica enormemente o acesso a serviços, a oportunidades e a direitos. Por outro lado, os passageiros com perfil de renda mais elevado tendem a optar por modos motorizados individuais, tanto adquirindo carros ou motos, como solicitando viagens por aplicativos, gerando mais poluição, trânsito e acidentes.

O sistema de financiamento concentrado nos passageiros, concomitante à falta de prioridade política para o transporte público - inclusive pelo governo federal - e acelerada pela Covid-19, tem levado à contínua perda de passageiros. Comparando os anos de 2024 com 2019, a NTU (2025a) identificou a redução de 19,5% dos passageiros transportados. Evidentemente, a tendência é liderada pelo formato anacrônico de estruturação e financiamento do transporte. Quando cotejado com seu caminho alternativo, vê-se que todas as cidades que implementaram Tarifa Zero passaram por uma explosão de demanda - um aumento médio de 277% foi identificado em 7 cidades analisadas pela NTU (2025b) -, demonstrando a enorme demanda potencial deste modo de transporte, fornecido o devido incentivo.

O subsídio tarifário parcial também tem sido um caminho buscado por diferentes cidades, especialmente as maiores, para tentar amenizar os efeitos dos altos preços da tarifa. E sua adoção também se ampliou após a pandemia de Covid-19. Ainda que seja uma medida necessária, quando comparado com a Tarifa Zero, que aqui pode ser lida como subsídio integral, o subsídio parcial é uma solução com menos efeitos positivos. Isso porque mantém “funcional” o pilar de financiamento tarifário, atuando como elemento de exclusão. Assim, o saldo político é fraco: muito dinheiro é gasto, sem conseguir mudar de forma significativa a vida de quem anda de transporte público na cidade - afinal, continuam tendo que pagar a tarifa, que continua aumentando.

Os efeitos positivos da Tarifa Zero são maiores e serão abordados ao longo desta edição da Revista. Mas, no que cabe à nossa leitura a partir do viés econômico, é importante ressaltar que a redução de gastos com a tarifa é sentida de forma positiva no final do mês, se transformando em consumo pelas famílias mais pobres. A economia das cidades fica aquecida, o que pode ter bons retornos para os cofres públicos por meio dos impostos. O emprego também é estimulado, sendo que um estudo da FGV identificou o aumento em 3,2% dos empregos devido à adoção da Tarifa Zero, combinado com uma redução das emissões de gases de efeito estufa (Da Mata, Possebon, Rodrigues, 2025).

No momento em que escrevemos, são 138 cidades com Tarifa Zero universal no Brasil¹. Temos muito a conhecer a respeito dessas experiências concretas, tendo como

1. Conforme levantamento do pesquisador Daniel Santini, disponível em: <<https://lookerstudio.google.com/u/0/reporting/3c67c9cd-2450-4963-aab1-0251b4fdc75f/page/VWUpD>>. Acesso em: 29 set. 2025.

característica comum a dimensão pequena das cidades. Apenas 5 têm mais de 200 mil habitantes. Provavelmente, por causa disso, seu financiamento, em geral, tem vindo do próprio orçamento público dos municípios. O desafio, agora, é conseguir ampliar a experiência para cidades médias, grandes e regiões metropolitanas, que têm sistemas não só mais caros, mas também mais complexos. Nesses casos, o que tem ficado claro é que uma fonte específica de recursos orçamentários é necessária para conseguir arcar com a Tarifa Zero universal.

Conseguir dimensionar os custos de operação do sistema a nível federal tem sido desafiador, em meio à falta de dados atualizados sobre transporte público, incluindo sua quilometragem, frota e passageiros. Temos usado a arrecadação tarifária como parâmetro da dimensão do sistema a nível federal, mesmo sabendo que esse dado tende ao superdimensionamento, pois baseado no cálculo de remuneração da tarifa por passageiro e produzido centralmente pelas próprias empresas operadoras. Também esperamos que haja um expressivo aumento na oferta do transporte público, para acomodar o aumento da demanda e ter uma melhoria de qualidade, o que reflete em um aumento dos custos. Assim, o cálculo do estudo “Vale-Transporte: visão geral e passos possíveis para seu financiamento público” (Domingues, 2023) chegou a R\$98 bilhões para financiar a Tarifa Zero em todo o país.

Algumas alternativas já têm sido propostas no debate público e no legislativo, valendo ressaltar que o presidente Luiz Inácio Lula da Silva tem começado a demonstrar interesse na política a nível nacional, tendo solicitado estudos para sua equipe econômica em setembro de 2025. Passaremos por algumas dessas propostas.

A Proposta de Emenda Constitucional nº 25 de 2023 (PEC 25/2023), apresentada ao Congresso por Luiza Erundina (PSOL), tem como objetivo criar o Sistema Único de Mobilidade (SUM). Nela, estão previstas duas fontes de financiamento para a Tarifa Zero em território nacional, por meio de uma contribuição pelo uso potencial ou efetivo do sistema viário a ser paga pelos proprietários de veículos automotores e pelos empregadores. Ambos se beneficiam da existência do espaço viário, mantido pelo poder público. O modelo da contribuição com base em vínculos empregatícios também foi explorado no estudo mencionado anteriormente, a respeito do Vale-Transporte (Domingues, 2023). No caso, os empregadores com 10 ou mais funcionários realizariam uma contribuição de R\$ 213,58 para conseguir arcar com a gratuidade do sistema de transporte público em todo o país.

A ideia de substituição do modelo de Vale-Transporte por uma arrecadação tributária mais abrangente também foi desdobrada na Campanha Busão 0800, que ganhou grande visibilidade com o caso de Belo Horizonte. A proposta insere-se no nível municipal, mas busca atingir cidades grandes, que não conseguem arcar com o sistema de transporte público com recursos vindos diretamente do orçamento municipal. A ideia desdobrou-se no PL nº 60/2025, que propunha a criação da Taxa de Transporte Público, a ser paga pelos empregadores, isentando 9 funcionários, com o valor de R\$ 185,83. A arrecadação iria para o Fundo Municipal de Melhoria da Qualidade e Subsídio ao Transporte Coletivo, sendo repassados os recursos para as empresas concessionárias apenas após a verificação do cumprimento adequado das viagens, buscando garantir maior controle, transparência e qualidade no serviço. O projeto foi apresentado com 22 assinaturas dos 41 vereadores do município, mas, após muita pressão do Poder Executivo, acabou derrotado no plenário em votação realizada em 3 de outubro de 2025. Mesmo com o resultado, a campanha fez

história na cidade, mobilizando amplos setores, e tornou-se exemplo para outros municípios.

Por fim, está em tramitação o Projeto de Lei do Marco Legal do Transporte (PL nº 3.278/2021), que tem como objetivos dar maiores recursos e instrumentos para a gestão e regulação do transporte público, incluindo modelos de financiamento. Caso aprovado, ele se torna um instrumento legal pertinente para que municípios tenham mais segurança jurídica para buscarem fontes extratarifárias, como a Taxa do Transporte Público, para financiar seus sistemas de transporte público.

Voltemos para a encruzilhada e fica evidente que não faltam opções para a tomada do caminho pela Tarifa Zero. É necessário ampliar os debates e aprimorar as propostas, inclusive quanto às formas de operação da política, seus modelos contratuais, em busca da redução do poder empresarial na oferta de um serviço público que é direito social. É algo que devemos fazer, junto com a escolha pelo caminho da Tarifa Zero.

Referências

DOMINGUES, Letícia B. (2023). Vale-transporte: Visão geral e passos possíveis para seu financiamento público. Belo Horizonte: Fundação Rosa Luxemburgo; Nossas.

DA MATA, Daniel; POSSEBOM, Vítor; RODRIGUES, Mateus (2025). Free Public Transport: More Jobs without Environmental Damage?. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=4969060>>. Acesso em: 29 set. 2025.

NTU, Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (2025a). Anuário NTU: 2024-2025. Brasília: NTU.

NTU, Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (2025b). Tarifa Zero nas cidades do Brasil. Brasília: NTU.

VELOSO, André (2017). O ônibus, a cidade e a luta. Belo Horizonte: Impressões de Minas.

