

Muito além da gratuidade: os impactos esperados da Tarifa Zero



Thiago Guimarães*



Heloant Abreu*



Ricardo Oliveira*

Resumo: Este artigo analisa os múltiplos impactos da política de Tarifa Zero no transporte público brasileiro a partir de um exercício exploratório realizado com especialistas durante a I Conferência Internacional Tarifa Zero e Saúde (2025). Utilizando a técnica de brainwriting, foram mapeados os efeitos esperados sobre renda familiar, acesso a serviços, inclusão social, saúde, meio ambiente e qualidade do transporte. Os resultados indicam potencial da gratuidade para ampliar mobilidade e direitos sociais, embora persistam lacunas empíricas quanto à magnitude e causalidade desses impactos.

O modelo de financiamento do transporte coletivo mais comum no Brasil embute uma perversidade: quanto menos pessoas utilizam o sistema, mais cara se torna a tarifa para quem permanece nele. Isso ocorre porque a operação é custeada quase que exclusivamente pela cobrança da passagem. Assim, a queda na demanda ou a redução de subsídios públicos acabam sendo compensadas por aumentos tarifários. Como resultado, quem mais depende do transporte, em sua maioria pessoas de baixa renda, arca com tarifas mais altas, configurando um modelo regressivo (Gregori *et al.*, 2020).

Nas últimas décadas, diversas cidades registraram queda contínua na demanda por transporte coletivo. A redução do número de passageiros transportados em ônibus, trens e metrôs tem múltiplas causas, incluindo políticas públicas de expansão do crédito e redução ou até isenção tri-butária para a aquisição de veículos particulares. O declínio do uso do transporte coletivo foi acentuado durante a pandemia da COVID-19, ameaçando seriamente a continuidade de operação de alguns serviços de transporte.

Este cenário, somado a pressões sociais, tem levado várias cidades a discutir e implementar modelos alternativos de financiamento de

*LaVA/UERJ.

DOI: <https://doi.org/10.36942/dialogossocioambientais.v8i23.1424>

Palavras-chave: Tarifa Zero; transporte público coletivo; acessibilidade financeira do transporte; impactos de políticas de transporte; equidade no transporte.

transporte – entre eles, a Tarifa Zero. Atualmente, 138 municípios no Brasil oferecem gratuidade universal, beneficiando cerca de 8 milhões de pessoas.

No entanto, a expansão da Tarifa Zero no Brasil demanda melhor entendimento sobre seus impactos diretos e indiretos, dado seu potencial de ampliar mobilidade, inclusão e igualdade de oportunidades. É fundamental aprofundar a compreensão dos múltiplos e inter-relacionados impactos para além de seus efeitos mais imediatos sobre financiamento e custo de operação dos sistemas. Este artigo, de caráter exploratório, busca contribuir para um mapeamento dos efeitos dessa política sob a ótica de pesquisadores e profissionais diretamente envolvidos na implementação da Tarifa Zero.

Método

O estudo utilizou a técnica de brainwriting, método participativo de coleta de dados qualitativos voltado a captar ideias e opiniões de especialistas sobre um tema complexo. A atividade foi conduzida durante a I Conferência Internacional Tarifa Zero e Saúde em Mariana (MG), em 6 de junho de 2025, quando os participantes foram solicitados a responder por escrito à seguinte pergunta: “O que indicaria o sucesso de uma política de Tarifa Zero no Brasil?” Aos respondentes foi facultado registrar um ou mais de um indicador, quantificável ou não. A participação ocorreu de modo individual, voluntário e anônimo. Participaram da atividade representantes da sociedade civil, do governo federal, gestores de programas de Tarifa Zero de municípios brasileiros e acadêmicos.

Para interpretar as 29 contribuições registradas em papel autoadesivo, aplicou-se uma análise temática, na qual redundâncias foram eliminadas e elementos similares, agrupados. Deste processo, surgiu um mapa de impactos, que organiza e relaciona os efeitos (ver Figura 1).

Resultados

São múltiplos os impactos esperados de uma política da Tarifa Zero. O efeito mais imediato é a redução do gasto com transporte, que corresponde hoje a 20,7% das despesas familiares no Brasil, de acordo com o IBGE. Do ponto de vista orçamentário, a gratuidade libera recursos que podem ser destinados a alimentação saudável, cultura, saúde e lazer.

Removida a barreira financeira, o transporte coletivo tende a ser mais utilizado. Em Caucaia (CE), maior cidade brasileira com Tarifa Zero, o volume de passageiros transportados quase quintuplicou em apenas dois anos (NTU, 2024). Além do aumento da demanda, cresceu o número de viagens, sobretudo fora dos picos. A diversificação dos horários de uso pode ser um indicativo da viabilização de viagens que,

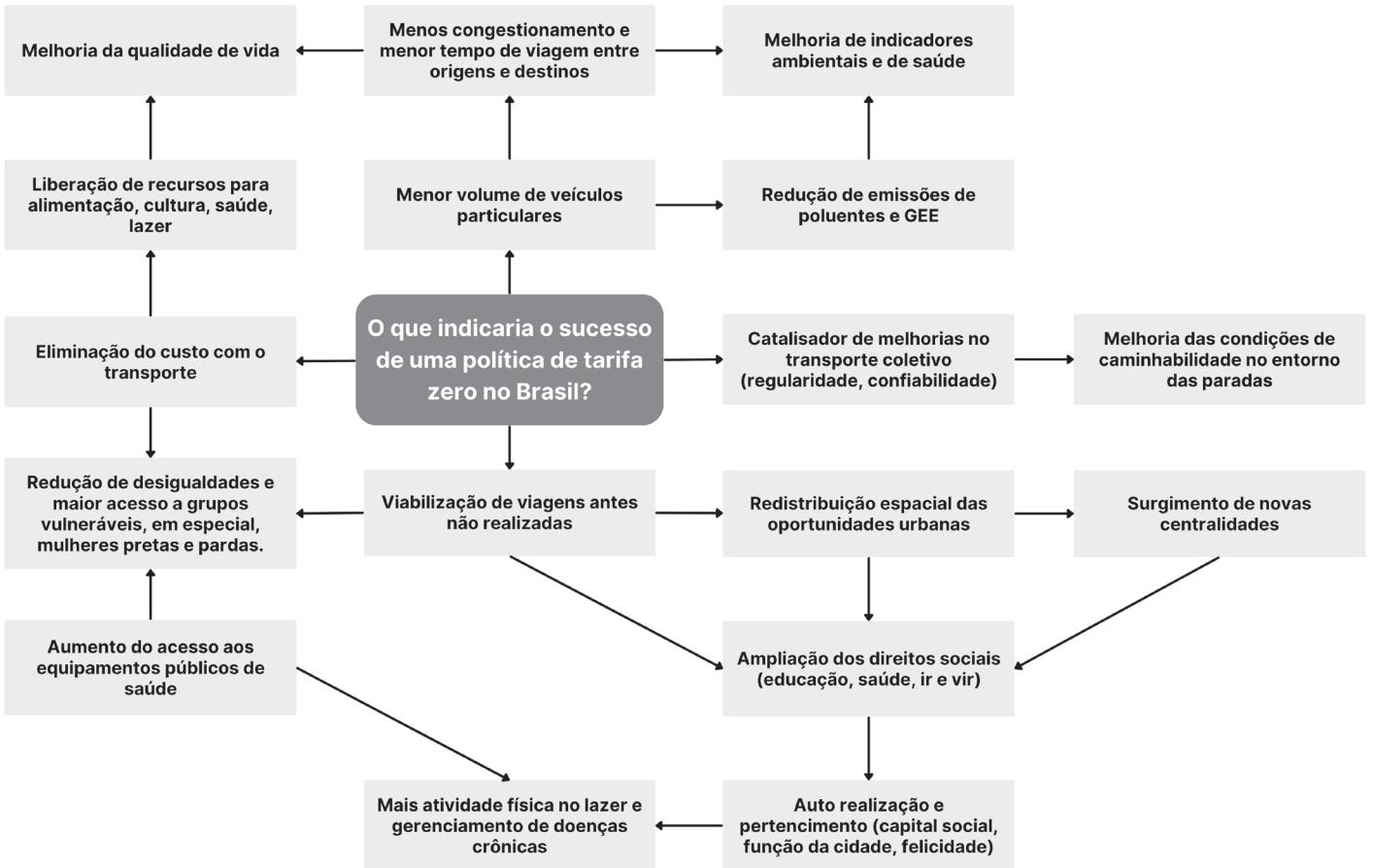


Figura 1. Mapa de impactos da Tarifa Zero. Fonte: Elaborado pelos autores, 2025.

embora necessárias, deixavam de ser realizadas por limitações de renda, sobretudo entre os setores mais pobres da população. O aumento do acesso a atividades consiste em uma dimensão central na perspectiva dos participantes.

Ao tornar o transporte coletivo economicamente mais atrativo, espera-se que a Tarifa Zero possa contribuir para a redução da taxa de motorização (relação entre veículos motorizados e habitantes). No entanto, esta expectativa deve ser analisada com cautela. Há evidências de que a gratuidade isolada não reduz o uso de automóveis, salvo quando conjugada a medidas de restrição ao carro (Kirschen, Pettine e Adams, 2023). Ainda assim, prefeituras brasileiras reportaram reduções: Caucaia, por exemplo, estimou queda de 40% na circulação de veículos privados (NTU, 2024) . Quando confirmada, esta mudança modal implica menos congestionamento, redução de tempos de viagem, aumento da segurança viária e ganhos ambientais, incluindo a redução nas emissões de poluentes atmosféricos e gases do efeito estufa.

A eliminação da tarifa também gera ainda efeitos socioeconômicos relevantes. Experiências em cidades que adotaram a Tarifa Zero apontam para o crescimento de empregos e o aumento da arrecadação de impostos (NTU, 2024). A ampliação das oportunidades gera ganhos de produtividade para trabalhadores informais, empresas e organizações, contribuindo para o crescimento econômico. Entre estudantes, observa-se redução do absenteísmo, além de mais tempo e recursos para estudo (Kirschen, Pettine e Adams, 2023).

Ao promover maior estabilidade de receitas aos operadores, a Tarifa Zero foi apontada como um catalisador de melhorias na qualidade do transporte coletivo. Dados da NTU indicam que cidades que adotaram a medida expandiram suas frotas entre 22% e 83%, nos meses que se seguiram à implementação. Além da ampliação da frota, participantes destacaram avanços em outros indicadores de desempenho, como redução do tempo de espera, maior regularidade e confiabilidade dos serviços, além de melhores condições de caminhabilidade no entorno das paradas.

Do ponto de vista social, a política pode contribuir para a redução das desigualdades ao ampliar a acessibilidade de grupos vulneráveis (Gregori *et al.*, 2020). Foram mencionados impactos como o aumento da prática de atividades físicas por populações de baixa renda e a redução da insegurança alimentar e nutricional através da ampliação do acesso a pontos de vendas de alimentos. Também foi expressa a expectativa de que a Tarifa Zero estimule uma redistribuição espacial das oportunidades urbanas, do surgimento de novas centralidades e da redução de desigualdades centro-periferia.

A saúde foi apontada como uma das principais áreas de impacto positivo. Em consonância com evidências internacionais, participantes mencionaram maior prática de atividade física e melhor controle de doenças crônicas não transmissíveis.

Por fim, emergiu a dimensão dos direitos sociais. A Tarifa Zero foi interpretada como meio de viabilizar educação, saúde e o próprio direito constitucional de ir e vir, ampliando direitos derivados do acesso à cidade. Em nível mais abstrato, participantes relacionaram a política a processos de autorrealização e pertencimento, à fruição da cidade como espaço de encontros, ao fortalecimento do capital social e, em última instância, à promoção da felicidade humana.

Conclusão

Apesar da simplicidade da técnica de brainwriting, foi possível construir um mapeamento relativamente amplo dos impactos potenciais da Tarifa Zero em cidades brasileiras. O mapa oferece uma visão panorâmica e multidimensional de efeitos diretos e indiretos esperados com a eliminação da tarifa no transporte público coletivo, permitindo uma compreensão holística da pluralidade e complexidade de suas consequências.

O mapa contempla desde impactos diretos e facilmente associados à gratuidade (como a redução dos gastos com transporte e maior disponibilidade orçamentária para outras despesas) até impactos mais abstratos e distantes de uma compreensão estrita do conceito (como a promoção de qualidade de vida, pertencimento social e felicidade). Ainda assim, trata-se de um mapeamento incompleto, pois resultou de um

exercício não exaustivo, com a participação de um grupo específico de profissionais interessados sobretudo na relação entre transporte e saúde.

Além disso, não foi possível determinar o sentido ou a plausibilidade de alguns dos impactos mencionados. A frequência dos serviços de transporte coletivo deve diminuir ou aumentar com a Tarifa Zero? Como se pode esperar que o nível de conforto aumente com a maior demanda a estes serviços? Por que formas ampliadas de participação popular na gestão do transporte emergiram com a Tarifa Zero? Tais dúvidas surgem porque o nexo causal entre o impacto projetado e a Tarifa Zero não foi explicitado pelos participantes. É provável que a adoção de metodologias mais complexas como mapas sistêmicos para a construção de diagramas de laços causais possa identificar e esclarecer melhor esses possíveis mecanismos e circunstâncias.

Outro ponto central é a ausência de evidências empíricas que confirmem a ocorrência, o sentido e a magnitude desses impactos. Ainda que experiências concretas de Tarifa Zero no Brasil venham documentando efeitos sobre a demanda e sobre os orçamentos municipais, diversos impactos de médio e longo prazo, sobretudo em áreas como inclusão social, qualidade ambiental, saúde e economia local carecem de avaliações sistemáticas.

Apesar dessas limitações, exercícios exploratórios como este desempenham papel relevante. Eles permitem identificar hipóteses de impactos a serem testadas em estudos empíricos mais robustos e contribuem para repensar o atual modelo de financiamento do transporte coletivo, superar barreiras que restringem a mobilidade urbana e promover uma compreensão ampliada da Tarifa Zero — não apenas como medida de gratuidade, mas como instrumento de política pública capaz de fomentar inclusão social por múltiplos mecanismos interligados. Investigar de forma mais aprofundada esses mecanismos e suas inter-relações deve constituir prioridade em pesquisas futuras.

Referências

GREGORI, L.; WHITAKER, C.; VAROLI, J. J.; ZILBOVICIUS, M.; GREGORI, M. S. Tarifa Zero: a cidade sem catracas. 1. ed. [S. l.]: Autonomia Literária, 2020.

NTU – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES URBANOS. Tarifa Zero nas cidades do Brasil. Brasília: NTU, 2024. 34 p. (Série Pesquisas Temáticas NTU, 4).

KIRSCHEN, M.; PETTINE, A.; ADAMS, M. Fare-Free Transit Evaluation Framework. TCRP Research Report 237. Washington (DC): National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine; 2023.

