



Marcelo Miterhof

Economista do BNDES

Juiz de Fora e a revolução do ônibus gratuito!¹

A prefeitura de Juiz de Fora (MG), minha cidade natal, mandou um projeto de lei para a Câmara dos Vereadores propondo que os ônibus passem a ser gratuitos no município mineiro. Juiz de Fora pode ser um marco no transporte coletivo ao se tornar, ao menos por ora, a maior cidade do Brasil e a terceira maior do mundo a adotar a tarifa zero.

O caso chama a atenção para uma revolução quase silenciosa: desde a pandemia, estão se multiplicando as cidades com gratuidade nos ônibus. No Brasil, as primeiras experiências são do início dos anos 1990. Até 2020, segundo levantamento da Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (NTU),² 40 municípios tinham gratuidade total nos ônibus (41, contando os casos parciais). Em maio de 2025, esse número subiu para 127 (154, considerando as parciais).

O município de maior população hoje é Caucaia (CE), na Região Metropolitana de Fortaleza, com 362 mil habitantes (Censo de 2021). Juiz de Fora tinha uma população de 540 mil pessoas no Censo de 2021. No mundo, conforme informação do urbanista e professor da UFMG Roberto Andrés em entrevista ao *podcast Fio da Meada*,³ somente Belgrado (1,7

milhão), na Sérvia, e Libreville (700 mil), no Gabão, são cidades maiores a ter a tarifa zero.

Segundo Andrés, havia em maio de 2025 quase 400 cidades com tarifa zero no planeta. O destaque do Brasil é evidente: o país tem cerca de um terço dos municípios que oferecem no mundo a gratuidade no transporte coletivo.

O impulso dado pela desestruturação dos transportes coletivos

Os sistemas de transporte público sofrem ao redor do globo com a perda de passageiros para aplicativos de automóveis, como a Uber, que atingem principalmente as corridas curtas, que são mais rentáveis. A pandemia provocou um choque negativo de demanda e trouxe mudanças, como o trabalho remoto, que dificultam a recuperação dos níveis de viagens antes vigentes, para os quais os investimentos foram feitos. O problema atinge até países com sistemas bem estruturados e subsídios expressivos.

No Brasil, segundo o anuário 2024-2025 da NTU,⁴ em maio de 2025, 395 cidades – 15% dos 2.703 municípios que têm serviços organizados – ofereciam subsídios ao transporte público. Quase metade (47%) da população brasileira vive onde tem subsídios públicos ao ônibus. O



número de cidades e de capitais com subsídios (sem contar os 154 casos que têm tarifa zero total ou parcial) dobrou: em 2019, eram 120 municípios, sendo nove capitais, pulando em 2025 para 241, sendo 20 capitais.

A multiplicação da tarifa zero no Brasil chama a atenção até globalmente, mas ela é parte de um esforço mais geral para atrair a demanda perdida pelo transporte coletivo.

O país há décadas oferece transporte público para a imensa maioria da população e em cerca de metade de suas cidades, mas sua estruturação é precária, pois historicamente são poucos os casos de subsídios à operação. Sem esses subsídios, o sistema tem dificuldade de competir em custo para o passageiro com as vans e com opções de transporte individual, como motocicletas e aplicativos de automóveis.

Ainda assim, os empresários do setor em geral defendiam o financiamento exclusivo por tarifas. Eles estruturaram suas empresas a partir dos anos 1950, quando o Brasil se urbanizava com rapidez. O negócio não se centrou no transporte de passageiros, mas sim na venda de ônibus entre firmas do mesmo grupo (preços fixados sem competição).

Um revendedor de marca vendia ônibus novos para uma transportadora do mesmo grupo econômico de uma cidade grande. Após alguns anos, os veículos usados podiam ser vendidos para outra transportadora do grupo em uma cidade menor ou mais pobre, onde seriam novamente depreciados pela arrecadação tarifária. Veículos menos custosos são mais facilmente suportados nas tarifas. A baixa qualidade dos ônibus e dos serviços não era um problema, pois

o objetivo principal era vender veículos. A urbanização garantia a demanda, sem as empresas dependerem de políticas públicas bem estruturadas.

As cidades brasileiras estão crescentemente oferecendo subsídios porque o modelo de financiamento exclusivamente com tarifas, que nunca foi bom, está se tornando inviável. Os sistemas de transporte coletivo poderiam quebrar.

A perda consistente de passageiros exige tornar o custo mais barato para o passageiro e melhorar o serviço. Em parte dos casos, principalmente em municípios pequenos, mas também em algumas cidades médias, o poder público percebeu que poderia dar um passo adicional e oferecer a gratuidade, parcial ou total nos ônibus.

O caso de Juiz de Fora e os desafios da tarifa zero

Juiz de Fora (JF) tem seguido esse roteiro. A tarifa atual de R\$ 3,75 não é reajustada desde 2019. Em 2024, a gratuidade começou para todos os estudantes e aos domingos. A boa recepção das medidas fez com que novas isenções tenham sido apresentadas na Câmara Municipal. A ideia emergiu: por que não fazer a tarifa zero?

Segundo o secretário de Mobilidade Urbana de JF, Richard Tavares, o custo operacional mensal do sistema de ônibus, que tem em torno de 7,5 milhões de passageiros ao mês, é hoje de cerca de R\$ 30 milhões. Com a tarifa congelada, a partir de 2021 foi preciso começar a subsidiá-la. Hoje, a prefeitura arca com um terço desse custo.

As questões centrais de um projeto de tarifa zero são o financiamento/sustentabilidade fiscal e atender ao aumento da demanda.

Vale notar: os deslocamentos já são cotidianamente financiados pelos

usuários e pelos impostos. Os usuários que pagam as tarifas de ônibus, metrô e trens, pagam por carros de aplicativos, têm automóveis próprios, entre outras coisas. Os contribuintes pagam os subsídios ao transporte coletivo e pagam muito mais, pois esses subsídios são uma fração do brutal financiamento público ao transporte individual. Quase sempre são os tributos que pagam pela construção das ruas, dos viadutos e das estradas, etc., cujas necessidades de capacidade são definidas pelos volumes de carros que usam essas infraestruturas.

Além de gastos diretamente monetizados, a coletividade absorve custos decorrentes das deseconomias de congestionamento, emissão de material particulado e gases do efeito estufa, além do custo do sofrimento humano. O sistema de saúde é sobrecarregado, pois a população é levada a usar modos de transporte arriscados, como as motos. São muitas as ineficiências e as externalidades negativas de um transporte público ruim.

Para financiar a gratuidade total, a prefeitura propõe criar um tributo, inspirado no modelo francês. As empresas do município com pelo menos dez empregados (15% do total) irão pagar mensalmente o valor de duas tarifas técnicas (passagens de ida e volta) multiplicadas pelo número de seus trabalhadores e pelo número de dias úteis do mês.

A cidade tem 132 mil empregados nas empresas com pelo menos dez empregados. Considerando duas viagens por dia e 21 dias úteis por mês, a tarifa técnica necessária para sustentar o custo mensal do sistema (R\$ 30 milhões) é de cerca de R\$ 5,60.

Dessa forma, a prefeitura deixaria de subsidiar um terço do custo

operacional, passando a pagar pelos seus 12,9 mil funcionários. Como uma contribuinte da nova taxa, a prefeitura responderá por um pouco menos de 10% da arrecadação. É um bom sinal. Embora o gasto com mobilidade urbana seja meritório, é desejável que seus recursos não concorram em demasia com as necessidades já existentes no orçamento municipal para serviços como os de educação e saúde.

De todo modo o custo do sistema crescerá, pois a introdução da gratuidade elevará a demanda. Segundo dados da NTU, o crescimento da demanda, embora bem variável, é expressivo. O salto inicial frequentemente é de mais de 200% (a demanda triplica), em especial nos cinco maiores municípios brasileiros com tarifa zero em maio de 2025.

A maior exigência do sistema de ônibus implica aumento de custos. Porém, os transportes de mais altas capacidades tendem a otimizar os custos e a alocação dos veículos. Para uma elevação de demanda dessa monta, o aumento da frota exigido é de ordem de 30% a 40%, segundo o urbanista Roberto Andrés. Não é pouco e precisa atenção para que a gratuidade não prejudique a renovação da frota e o nível dos serviços, mas a alta de custos tende a ser menor do que sugere à primeira vista a elevação da demanda.

Andrés explica que há um maior uso nos horários em que os veículos costumavam estar vazios. Isso ocorre para lazer, como nos fins de semana, quando há mais tempo livre, e com atividades de cuidado, caso de quem usa os transportes coletivos à tarde para levar os filhos à escola, fazer compras, visitar parentes etc. Esses

Considerando uma família de quatro pessoas e descontando benefícios já existentes, dá para afirmar que a gratuidade nos ônibus tem impacto semelhante ao do Bolsa Família

são exemplos de demanda reprimida por transporte, de viagens que deixam de ser feitas em razão do custo. A gratuidade melhora a qualidade de vida e a ocupação da cidade.

Há também mudanças de modal. Com a introdução de subsídios públicos que barateiam as passagens ou até as zeram, as pessoas migram de transportes individuais para os coletivos. O efeito final é positivo, melhorando o trânsito, reduzindo a poluição ambiental, diminuindo a pressão sobre a infraestrutura urbana e os gastos totais com o transporte. Contudo, o sistema de ônibus precisa estar preparado para atender à demanda maior.

A alta de custos tende a ser mais do que proporcional nas cidades maiores: à medida que a população atendida cresce, mais complexo fica o sistema de transporte coletivo. Andrés destaca que, enquanto em Caucaia a tarifa zero custa 2% ou 3% do orçamento municipal, em São Paulo sua introdução poderia exigir fatias bem maiores, de 7% a 10%.

Juiz de Fora será uma das maiores cidades do mundo a ter tarifa zero. Só Belgrado tem mais de 1 milhão de habitantes, mas sua experiência é recente para uma avaliação detida.

Garantir a sustentabilidade fiscal e não só evitar a piora como também elevar a qualidade do serviço são condições essenciais para justificar o crescimento dos subsídios para a mobilidade urbana em geral e para a gratuidade em particular.

Em JF, pela conversa que tive com o secretário Richard Tavares, a estratégia é garantir uma expressiva fonte adicional de recursos. Como visto, o novo tributo vai gerar receitas similares ao custo atual do sistema. A prefeitura hoje subsidia um terço de tal custo e passará a responder por quase 10% da nova taxa. Custos acima do atual serão divididos meio a meio entre o novo tributo (elevando a tarifa técnica) e o orçamento municipal. Uma elevação de até 40% no custo total não geraria gasto orçamentário adicional.

Em termos de garantir a qualidade, a estratégia busca ser flexível. A adoção este ano permitiria que a prefeitura avalie os impactos iniciais (mais incertos e sensíveis) sobre a demanda, a necessidade de veículos etc., tendo melhores informações para reliciar o sistema de ônibus, cuja concessão em vigor vence no segundo semestre de 2026.

Atualmente, há tecnologias que permitem um monitoramento mais acurado dos serviços, inclusive para fins de pagamento aos transportadores. Câmeras e sistemas de inteligência artificial permitem controlar o número de passageiros nos veículos. É possível avaliar as formas de condução para aprimorar o treinamento dos motoristas, entre outras coisas.

O papel do governo federal e os impactos políticos e econômicos

O panorama da tarifa zero no Brasil da NTU mostra que, nas 12 maiores cidades, sete financiaram a gratuidade com recursos orçamentários. Dois casos usaram emendas parlamentares. Em apenas três foi criado um fundo específico para financiar a gratuidade, como deve ocorrer em Juiz de Fora.

Como visto, os orçamentos municipais tendem a apresentar limitações, em especial à medida que as cidades são maiores. A criação de fontes específicas de financiamento é crucial para viabilizar o aumento consistente dos subsídios para mobilidade urbana. A batalha será inglória se tiver que ocorrer em cada município.

O melhor é que a União crie uma fonte nacional para repassar recursos aos municípios, em troca de requisitos como a observância de índices de qualidade. Outra contrapartida deveria ser a adoção de padrões de transparência na gestão do sistema, incluindo mecanismos que ampliem a concorrência nos leilões pela concessão dos serviços.

Há várias possibilidades, não excludentes: elevar a Cide, que incide no preço dos combustíveis, taxar os aplicativos de carros, criar nacionalmente um tributo como o de JF etc. O município, se quiser, pode oferecer a gratuidade, completando os recursos com o orçamento local, criando pedágios urbanos ou cobrando pelo estacionamento em vias públicas, entre outras coisas.

Os benefícios vão além da mobilidade urbana. O alívio de renda da população mais pobre é sensível. Para cada pessoa que use o ônibus duas vezes a cada dia útil é da ordem de

A criação de fontes de
financiamento é crucial
para viabilizar o aumento de
subsídios para mobilidade
urbana. A batalha será
inglória se tiver que ocorrer
em cada município

R\$ 200 por mês. Considerando uma família de quatro pessoas e descontando benefícios já existentes, como o vale-transporte, dá para afirmar que a gratuidade nos ônibus tem impacto semelhante ao do Bolsa Família, mas beneficiando mais gente.

O relatório da NTU relata aumentos expressivos (25%, 30%) nas vendas do comércio dos locais onde a tarifa zero foi introduzida, o que volta para o poder público em tributos.

O sucesso político é estrondoso. Na entrevista de Roberto Andrés ao *Fio da Meada*, é destacado que, das 130 cidades brasileiras que já adotaram a gratuidade nos ônibus, somente cinco não persistiram. Os prefeitos que a introduziram costumam se reeleger. Em Caucaia, o prefeito não disputou a reeleição por conta de uma tragédia pessoal. O eleito foi da oposição e prometeu em campanha acabar com a tarifa zero, mas voltou atrás, ainda que tenha reduzido a frota em circulação.

Outro aspecto é que – ainda que historicamente os subsídios à mobi-

lidade urbana e à tarifa zero sejam pautas da esquerda e do PT, o partido da prefeita de Juiz de Fora, Margarida Salomão – o movimento atual também inclui prefeitos do centrão e da direita. Políticas públicas que passam o espectro político tendem a avançar mais facilmente.

Em suma, há uma revolução nas cidades brasileiras. Busca-se responder aos novos problemas da mobilidade urbana de forma virtuosa, tentando também resolver problemas antigos. Porém, o tema precisa ganhar a esfera federal.

O governo federal deveria dar mais tração a uma política nacional para o setor e fazer andar o debate em torno do PL 3278/2021, do então senador Antônio Anastasia (PSD-MG), que atualiza o marco legal da Mobilidade Urbana, e da Proposta de Emenda Constitucional 25/2023, liderada pela deputada Luiza Erundina (PSOL-SP), que tem mais 170 deputados como coautores, ligados a 19 partidos, com destaque para 56 parlamentares do PT, 13 do PSOL, 13 do União Brasil e até alguns da extrema direita. A PEC busca estabelecer formas de financiamento para melhorar os transportes coletivos.

Para terminar, desejo boa sorte a Juiz de Fora! 

¹O artigo não reflete necessariamente a opinião do banco.

²Disponível em: <https://ntu.org.br/publicacoes>

³Disponível em: <https://go.fgv.br/edP00ILkYXB>.

⁴Disponível em: <https://go.fgv.br/kJYrhFRWpky>.

*Marcelo Miterhof escreve
a cada bimestre.*