

GOVERNANÇA E O DECLÍNIO DO TRANSPORTE PÚBLICO: ANÁLISE DA PERDA DE PRIORIDADE

Governance and the Decline of Public Transportation: An Analysis of the Loss of Priority

NELSON ALEXANDRE DA ROCHA QUEIROZ
UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS

ADRIANO ANTONIO NUINTIN
UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS

Comunicação:

O XIII SINGEP foi realizado em conjunto com a 13th Conferência Internacional do CIK (CYRUS Institute of Knowledge), em formato híbrido, com sede presencial na UNINOVE - Universidade Nove de Julho, no Brasil.

GOVERNANÇA E O DECLÍNIO DO TRANSPORTE PÚBLICO: ANÁLISE DA PERDA DE PRIORIDADE

Objetivo do estudo

Propõe analisar os efeitos da perda de prioridade do transporte público diante da expansão do transporte individual, em especial por aplicativo, com ênfase na sustentabilidade do sistema e na responsabilidade da governança pública.

Relevância/originalidade

O estudo oferece uma perspectiva crítica sobre a ausência de regulação simétrica entre os modais, ressaltando os riscos à sustentabilidade do transporte público como direito social.

Metodologia/abordagem

A pesquisa adota abordagem qualitativa, com base em análise bibliográfica e documental, incluindo relatórios oficiais, legislação e estudos técnicos recentes.

Principais resultados

Evidencia-se a migração de usuários para o transporte individual, o colapso financeiro do transporte público e a ausência de políticas que imponham equilíbrio concorrencial.

Contribuições teóricas/metodológicas

O artigo integra conceitos de mobilidade urbana, justiça fiscal e regulação, propondo a aplicação do princípio da isonomia regulatória como caminho para reequilíbrio sistêmico.

Contribuições sociais/para a gestão

Aponta diretrizes para a formulação de políticas públicas que reforcem o transporte coletivo, promovam equidade no acesso à mobilidade e assegurem sua função social.

Palavras-chave: Transporte público, Transporte individual, Governança pública

Governance and the Decline of Public Transportation: An Analysis of the Loss of Priority

Study purpose

This study proposes to analyze the effects of the loss of priority of public transportation in the face of the expansion of individual transport, especially app-based services, with emphasis on system sustainability and the responsibility of public governance.

Relevance / originality

The study presents a critical view of the lack of symmetric regulation between transport modes, highlighting the risks to public transport's sustainability as a social right.

Methodology / approach

This is a qualitative study based on bibliographic and documentary analysis, including legislation, official reports, and recent technical studies.

Main results

It highlights the migration of users to individual transport, the financial collapse of public transportation, and the absence of policies that impose competitive balance.

Theoretical / methodological contributions

The article combines concepts of urban mobility, fiscal justice, and regulation, proposing regulatory symmetry as a path to system balance.

Social / management contributions

It offers public policy recommendations to strengthen collective transport, promote mobility equity, and ensure the social role of transportation.

Keywords: Public transportation, Individual transport, Public governance

GOVERNANÇA E O DECLÍNIO DO TRANSPORTE PÚBLICO: ANÁLISE DA PERDA DE PRIORIDADE

1 Introdução

A mobilidade urbana tem papel extremamente relevante na vida moderna. O modo como os cidadãos se deslocam nas cidades determina sua eficiência econômica, vida social, sua sustentabilidade ambiental e a viabilidade de acesso a outros direitos. Em sociedades com altos índices de desigualdade, como o Brasil, o transporte coletivo desempenha um papel ainda mais crucial: é o principal meio de acesso a serviços públicos essenciais como saúde, trabalho e educação para uma parcela significativa da população, especialmente a de menor renda (CNT, 2024).

A sua função social, portanto, transcende o deslocamento, representa um direito fundamental assegurado pela Constituição Federal de 1988 e consolidado na Política Nacional de Mobilidade Urbana (Brasil, 2012).

Nas últimas décadas, no entanto, observa-se um processo de fragilização estrutural do transporte público urbano realizado por ônibus (Pereira et al., 2021). A queda no número de passageiros, o envelhecimento da frota, os congestionamentos crescentes, a perda de regularidade nas linhas e a ausência de políticas públicas robustas configuram um cenário de crise. Este quadro foi agravado com a pandemia de COVID-19, que alterou significativamente os hábitos de deslocamento e aprofundou a crise financeira dos sistemas de transporte coletivo. (CNT, 2024)

Paralelamente, verificou-se uma rápida ascensão de modelos alternativos de mobilidade, em especial os aplicativos de transporte individual. Esses serviços conquistaram espaço oferecendo conveniência, flexibilidade e, em muitos casos, preços mais baixos. (CNT, 2024) Contudo, sua operação no Brasil ocorre em uma lógica distinta da do transporte coletivo, sem as mesmas exigências legais, sem as obrigações de gratuidade e com pouca ou nenhuma regulação estruturada. (NTU, 2018)

A pergunta que orienta esta pesquisa é: a falta de priorização do transporte público na governança da mobilidade urbana, diante do crescimento do transporte individual, ameaça a sustentabilidade do sistema coletivo no Brasil?

Este artigo propõe analisar os efeitos da perda de prioridade do transporte público diante da expansão do transporte individual, em especial por aplicativo, com ênfase na sustentabilidade do sistema e na responsabilidade da governança pública.

Para isso, este trabalho, inicialmente aborda o fundamento legal que consagra o transporte público como um direito social e serviço essencial, conforme a Constituição Federal de 1988 e a Política Nacional de Mobilidade Urbana. Em seguida, apresenta os dados empíricos que evidenciam a perda de demanda do transporte coletivo nas últimas décadas e suas causas mais relevantes, com destaque para os resultados da Pesquisa CNT de Mobilidade Urbana 2024.

Na sequência, são discutidos os limites do modelo de financiamento baseado exclusivamente na arrecadação tarifária e a importância dos subsídios públicos para a manutenção do sistema. A análise prossegue com a avaliação dos efeitos negativos gerados pela concorrência assimétrica com os aplicativos de transporte individual (*ride-hailing*), bem como pelos incentivos e ausência de regulação eficaz do transporte privado motorizado. A partir disso, são examinadas experiências internacionais que buscaram conter os impactos do transporte individual sobre a coletividade. Por fim, apresenta diretrizes de política pública fundamentadas na justiça fiscal, na governança democrática e na função social da mobilidade urbana.

Com essa abordagem, pretende-se contribuir para o debate público e acadêmico com propostas que resgatem o transporte coletivo de sua atual trajetória de esvaziamento e

reorientem a mobilidade urbana brasileira rumo a um modelo mais justo, sustentável, público e democrático.

2 Referencial Teórico

2.1 Transporte público como prioridade

A Constituição Federal de 1988 institui, em seu artigo 6º, o transporte como um direito social. Este reconhecimento impõe ao Estado o dever de assegurar políticas públicas que promovam e viabilizem o acesso universal e equitativo à mobilidade urbana, condição essencial ao exercício da cidadania e do desenvolvimento urbano. A consagração do transporte como direito fundamental reforça sua centralidade na estrutura de garantias constitucionais, ao lado de saúde, educação, moradia e trabalho.

Essa previsão constitucional é complementada pelo artigo 30, inciso V, que atribui aos Municípios a competência para organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluindo o transporte coletivo. Tal norma constitui o fundamento jurídico que ampara as políticas municipais de mobilidade e estrutura as concessões de transporte público por ônibus. Esse arcabouço é reforçado por compromissos internacionais assumidos pelo Brasil (2015), como a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas, que apresenta os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), entre os quais se encontra a meta 11.2, que propõe:

Até 2030, proporcionar o acesso a sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço acessível para todos, melhorando a segurança rodoviária por meio da expansão dos transportes públicos, com especial atenção para as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade, mulheres, crianças, pessoas com deficiência e idosos. (Brasil, 2015.)

No plano infraconstitucional, a Lei nº 12.587/2012, que institui a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), estabelece os princípios, diretrizes e objetivos para a organização do sistema de mobilidade nas cidades brasileiras. Entre seus fundamentos, destaca-se a prioridade dos modos de transporte coletivo sobre os individuais motorizados (art. 6º, inciso II), bem como o incentivo ao uso racional dos recursos naturais e à mitigação dos impactos ambientais.

A PNMU impõe, ainda, a promoção da equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público, a universalidade e a modicidade tarifária como diretriz estruturante. Esta modicidade, compreendida como o dever de garantir tarifas acessíveis à população, é condição para que o direito ao transporte seja efetivo, não apenas formal.

O marco legal brasileiro é explícito ao afirmar que o transporte coletivo deve ser promovido, regulado e subsidiado, quando necessário, a fim de garantir sua universalidade e acessibilidade. A atuação do Estado, assim, não é apenas autorizada, mas obrigatória, nos termos da Constituição e da legislação ordinária.

Contudo, a existência desse arcabouço legal, no entanto, contrasta com a realidade observada nas cidades brasileiras, onde o sistema de transporte coletivo encontra-se em retração acelerada. (CNT, 2024) A ausência de políticas de subsídio direto, a transferência da responsabilidade para o usuário pagante e a concorrência ruinosa dos aplicativos fragilizam a capacidade estatal de cumprir seu papel constitucional como será demonstrado nesta pesquisa.

Portanto, mais do que permitir a existência do transporte público, o ordenamento jurídico brasileiro impõe sua priorização e proteção. A não efetivação dessas normas representa um descumprimento institucional das garantias sociais e da função que o transporte deve cumprir. Tal cenário exige ações de governança imediata, sob pena de o direito à mobilidade transformar-se em mera declaração inoperante.

2.2 Trade-off entre custo e tempo na acessibilidade urbana

O estudo de Pereira et al. (2023), desenvolvido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), apresenta uma análise aprofundada da acessibilidade urbana a partir da comparação entre o transporte público coletivo e os serviços de transporte individual por aplicativo (*ride-hailing*), com foco no trade-off entre o tempo de deslocamento e o custo monetário das viagens.

Os resultados indicam que o transporte por aplicativo pode ampliar significativamente a acessibilidade urbana, tanto quando utilizado isoladamente em deslocamentos curtos (de 10 a 40 minutos), quanto em trajetos mais longos, desde que integrado ao transporte público como opção de conexão de primeira milha. Entretanto, os benefícios associados a essa maior acessibilidade são severamente limitados pelo alto custo das tarifas, especialmente quando ponderados em relação à renda da população.

A pesquisa revela que os ganhos de acessibilidade proporcionados pelos serviços de *ride-hailing* concentram-se majoritariamente entre os grupos de maior renda, evidenciando uma restrição estrutural que exclui as camadas populares do acesso a esse tipo de mobilidade. Esse achado reforça que políticas públicas voltadas à integração entre transporte público e sob demanda dificilmente serão efetivas para as populações de baixa renda, a menos que contemplem mecanismos de subsídio ou descontos tarifários capazes de mitigar as barreiras econômicas.

O estudo também destaca a importância de incorporar os *trade-offs* entre tempo de viagem e custo monetário nas análises de acessibilidade e equidade urbana. Ignorar essas variáveis pode levar a distorções na avaliação das condições reais de mobilidade da população, em especial dos grupos mais vulneráveis. Por isso, os autores recomendam que pesquisas futuras e o planejamento de políticas públicas levem em conta essas interações para promover maior justiça espacial e social.

Em síntese, o transporte sob demanda, apesar de suas vantagens operacionais, não se apresenta como uma solução equitativa quando isolado de políticas compensatórias. Sua integração com o transporte público deve ser cuidadosamente regulada para que não aprofunde as desigualdades já existentes no acesso à cidade.

2.3 Crise do transporte público: tendências e diagnósticos do IPEA

Pesquisas realizadas pelo IPEA ao longo dos últimos quinze anos revelam uma trajetória preocupante para o transporte público coletivo no Brasil. De acordo com os diagnósticos desenvolvidos pelo Instituto, houve um crescimento acelerado da frota de automóveis e motocicletas no país, acompanhado por um declínio expressivo do uso do transporte público pela população, estimado em mais de 30% nas últimas décadas (Carvalho, 2024).

Esses estudos evidenciam que, à medida que as famílias elevam sua renda, tende-se à migração para o transporte individual, contribuindo para o esvaziamento do sistema coletivo e consequente elevação das tarifas, o que, por sua vez, retroalimenta esse ciclo de perda de usuários (Carvalho, Pereira e Vasconcellos, 2010; Carvalho et al., 2013; Galindo e Lima Neto, 2019; Pereira et al., 2021 *apud* Carvalho, 2024).

O impacto do número de passageiros pagantes sobre o valor da tarifa é direto. O processo tarifário parte dos custos totais envolvidos na operação do sistema de transporte, incluindo frota de veículos, combustível, salários de motoristas e cobradores, manutenção, infraestrutura de apoio como terminais e garagens, além da margem de lucro da empresa operadora, quando houver concessão.

A partir desse total de custos, calcula-se a tarifa de remuneração (como definição acima) por meio da divisão do custo total pelo número de passageiros pagantes previstos. O resultado dessa conta é a tarifa necessária para cobrir os custos do sistema, com base em cada passageiro que efetivamente paga sua passagem.

A equação pode ser sintetizada da seguinte forma:

Figura 1: fórmula ANTP de cálculo da tarifa de remuneração:

$$\frac{\text{Custo variável} + \text{Custo fixo} + \text{Remuneração pela prestação de serviço} + \text{Tributação} - \text{Subsídio}}{\text{Receita média mensal/Tarifa Pública Vigente}}$$

Fonte: ANTP (2017, p.55)

Na equação da Figura 1, o número de passageiros pagantes é exatamente o resultado do denominador da equação, fator determinante para o valor da tarifa. Independentemente do número de pagantes transportados, o custo total do sistema se mantém estável, pois o ônibus, mesmo sem nenhum passageiro, é obrigado a cumprir seu cronograma de viagens, o que implica na elevação do valor tarifário para cobrir o mesmo custeio, caso a base de arrecadação seja menor; por exemplo, em razão da migração de passageiros para o transporte por aplicativo.

Carvalho (2013) ilustra a explicação com o cálculo da tarifa abaixo:

Figura 2: cálculo da tarifa

$$\uparrow Tar = \frac{C_{km}}{IPK_e} = \frac{\cancel{Km}}{\cancel{Km} Pe} = \frac{CT}{Pe} \uparrow \downarrow$$

Sendo: CT = Custo total do sistema

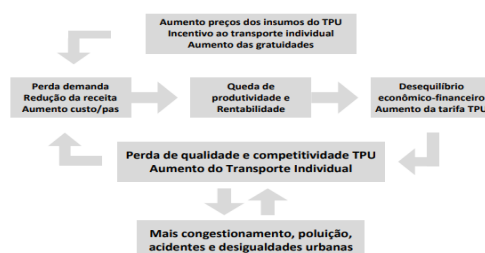
Pe = Número de passageiros pagantes equivalentes do sistema

Fonte: Carvalho (2013, p. 6)

Daí o círculo vicioso: tarifas mais altas desestimulam o uso do ônibus, provocando nova queda de passageiros e novo aumento de tarifa (Carvalho, 2013). Sem subsídio público para interromper esse ciclo, o sistema entra em defasagem gradativa, tendendo a colapsar. Municípios que não aportam recursos financeiros veem a tarifa crescer e a demanda despencar, como mostram os dados recentes da CNT (2024).

A crise do transporte coletivo, portanto, não é apenas conjuntural, mas estrutural, refletindo um modelo de mobilidade urbana que favorece o transporte individual, amplifica externalidades negativas (como poluição, sinistros e congestionamentos) e compromete a equidade no acesso às cidades, especialmente para os mais pobres. Esse cenário configura o que o Ipea identifica como um ciclo vicioso, Figura 3

Figura 3 – Ciclo vicioso do aumento da tarifa de ônibus urbano



Fonte: Carvalho (2013, p.24)

A Figura 3 demonstra que a redução da demanda compromete a sustentabilidade financeira do sistema público, levando à deterioração da qualidade do serviço e à insatisfação dos usuários.

2.4 Externalidades do Transporte Individual e a Degradação do Transporte Público

Com base no artigo de Carvalho (2024), é possível sintetizar que, na ausência de políticas públicas que onerem o transporte individual motorizado ou aumentem a atratividade do transporte público coletivo, o sistema tende a se degradar progressivamente. Isso ocorre porque o transporte individual, por oferecer maiores benefícios privados, como conforto e acessibilidade, torna-se a escolha dominante entre os usuários não cativos — aqueles que têm opção de escolha modal.

A consequência desse comportamento, descrito com base na teoria dos jogos, é o afastamento do equilíbrio socialmente desejável (Pareto), resultando em perda de escala no transporte público, aumento das tarifas e piora na qualidade do serviço, reforçando o chamado “ciclo vicioso da degradação do TPU”.

Além disso, o autor demonstra que, embora o transporte individual produza maiores externalidades, como congestionamentos, poluição e acidentes, seus usuários não arcam com esses custos. Com isso, o bem-estar coletivo é comprometido, já que o sistema de mobilidade urbano se torna cada vez mais desigual, excludente e insustentável. Para reverter esse cenário, seria necessário que os custos das externalidades negativas fossem internalizados, tornando o uso do transporte público mais vantajoso também do ponto de vista individual.

O estudo oferece, assim, evidências de que políticas públicas que equilibrem essa equação, como subsídios ao transporte coletivo e taxação do transporte individual, são essenciais para reverter o desequilíbrio atual e promover maior bem-estar coletivo.

3 Metodologia

3.1 Abordagem e tipo

Este artigo fundamenta-se em uma abordagem qualitativa, voltada à análise crítica do transporte público como política pública e direito social. A investigação utiliza pesquisa bibliográfica, baseada em livros e artigos científicos publicados em meios físicos e digitais, oriundos de estudos consolidados sobre a temática. Além disso, incorpora fontes documentais, como legislações, relatórios técnicos de pesquisa, informativos institucionais e notas técnicas. Marconi e Lakatos (2017)

O método qualitativo, conforme as autoras, preocupa-se com dimensões da realidade que não podem ser reduzidas a números, como significados, motivações, valores, crenças, atitudes e contextos subjetivos. Essa abordagem é particularmente relevante nas Ciências Sociais, onde se busca compreender fenômenos em sua complexidade e profundidade.

Portanto, o presente estudo adota predominantemente uma abordagem qualitativa, de base bibliográfica e documental, com o suporte pontual de dados quantitativos. O conteúdo se insere nas áreas da administração pública, gestão pública, direito administrativo e políticas públicas, com foco específico na governança, mobilidade urbana e no transporte coletivo.

3.2 Pesquisa bibliográfica: transporte individual e transporte público

A finalidade desta revisão foi conhecer trabalhos científicos capazes de dar sustentação para este artigo. Assim, por meio das bases de dados elencadas no quadro abaixo, segue o que foi explorado.

Quadro 1: Resultado do levantamento bibliográficoⁱ

Base	Local da busca	Período	Termos	Resultado
Capes Periódicos	Qualquer campo	2020 a 2025	Transporte por aplicativo OU transporte individual OU ride hailing E transporte público	zero
Oasisbr	Título	2020 a 2025	Transporte público E transporte por aplicativo	17
			Transporte público E transporte individual	6
			Transporte público E ride hailing	2
Scielo	Todos os índices	Sem definição	Transporte por aplicativo OR transporte individual OR ride hailing AND transporte público	Zero
Spell	Resumo	Sem definição	Transporte por aplicativo OU transporte individual OU ride hailing E transporte público	10
IPEA	Todos	Sem definição	Transporte público	338
			Transporte individual motorizado	27

Fonte: Autor (2025).

A partir desta investigação, foram selecionados os textos utilizados no referencial teórico.

4 Análise dos resultados e Discussões

4.1 Queda do número de passageiros do transporte público

A Pesquisa CNT de Mobilidade Urbana 2024 apresenta um panorama atualizado e detalhado dos hábitos de deslocamento da população brasileira, identificando os principais fatores que influenciam tanto a utilização quanto a desistência do transporte público. Com base em entrevistas realizadas em 319 municípios, o levantamento revela que 43% dos usuários habituais de ônibus urbanos diariamente reduziram ou abandonaram esse meio de transporte nos últimos sete anos (CNT, 2024).

Entre os motivos mais citados pelos entrevistados para a redução estão: o baixo nível de conforto (28,7%), o longo tempo de viagem (20,4%), a falta de flexibilidade do serviço, especialmente em comparação com o transporte por aplicativo (20,7%), e o valor elevado das tarifas (11,8%) (CNT, 2024).

Esses dados vão ao encontro de Carvalho, Balbim, Pereira e Correia Neto (2023) quando afirmam que diversos estudos convergem na constatação de um aumento expressivo do uso do transporte individual (que oferecem mais conforto, agilidade, flexibilidade) em detrimento do transporte público coletivo no Brasil nas últimas décadas. Os autores destacam o crescimento acelerado da frota de automóveis e motocicletas, enquanto o transporte público vem registrando significativa perda de demanda, estimada em mais de 30% no mesmo período.

Por isso, historicamente, o sistema sempre buscou controlar esses fatores por meio de regulamentação, como é o caso da limitação do número de táxis por município, justamente para preservar o transporte público e evitar a saturação viária. Da mesma forma, serviços alternativos não regulamentados, como vans ou lotações, foram restringidos por não oferecerem garantias ao usuário nem contribuírem com a sustentabilidade do sistema. Essas regras refletem o reconhecimento de que a concorrência desregulada pode enfraquecer o transporte público regular.

Exemplos como o “Frescão”, no Rio de Janeiro, ônibus com padrão rodoviário operando linhas urbanas a preços mais altos, mostram que há possibilidades de atender à demanda por mais conforto, desde que haja disposição para tarifas mais elevadas. Esses serviços são mais

acessíveis do que o transporte individual por aplicativo, especialmente em trajetos de longa distância.

A relação entre tarifa, conforto e modelo de transporte revela a necessidade de escolhas públicas: ônibus mais confortáveis tendem a ser mais caros, enquanto alternativas individuais mais baratas podem gerar externalidades sobre a mobilidade urbana, como congestionamento e aumento de emissões. (Carvalho, 2024) A solução perfeita é improvável; o desafio está em encontrar o equilíbrio adequado entre custo, acesso e eficiência.

Nesse contexto, é importante reconhecer que muitos passageiros migram para o transporte por aplicativo justamente porque encontram nele vantagens que o sistema público não consegue oferecer de forma simultânea: conforto, agilidade e flexibilidade (CNT, 2024). No entanto, essa migração acarreta impactos negativos, como a queda de arrecadação e a fragilização do transporte coletivo (Carvalho, 2024).

O transporte público não consegue oferecer, simultaneamente, conforto com tarifas módicas, tempo de viagem reduzido e flexibilidade a menos que haja políticas públicas consistentes nesse sentido (Carvalho, 2024). Ainda assim, cumpre um papel social fundamental (que o transporte individual por aplicativo não desempenha): transporta gratuidades (idosos, estudantes e outros), mantém tarifas estáveis, não cancela viagens, assume responsabilidade pelos atos dos seus empregados, é ambientalmente mais sustentável e essencial para a mobilidade urbana. Além disso, é universal, atendendo também pessoas com deficiência. Ou seja, vai ao encontro do preconizado pela Agenda 2020 – ONU, diametralmente no sentido oposto no que concerne ao papel social, está o transporte individual por aplicativo.

A análise dos dados sobre os meios de transporte utilizados indica uma migração das viagens coletivas para modais individuais. Parte dos deslocamentos que antes era feita por ônibus passou a ser realizada principalmente por automóveis e motocicletas particulares, além dos serviços de transporte por aplicativo. Quase 80% dos que substituíram o ônibus o fizeram por transporte motorizado individual (CNT, 2024). A preferência crescente por viagens individualizadas tem um efeito corrosivo sobre o sistema coletivo, pois reduz o número de passageiros e, conseqüentemente, a arrecadação que sustenta financeiramente sua operação (Carvalho et al, 2023).

CNT (2024) também indica que 21,2% da população pesquisada voltaria a utilizar ônibus se as tarifas fossem mais acessíveis, o que evidencia a importância da política tarifária como instrumento de recuperação da demanda.

Estes dados confirmam a ideia de que o transporte coletivo, embora juridicamente protegido, encontra-se em posição frágil diante da concorrência pouco regulada. Sem subsídios, com tarifas crescentes e queda de usuários, o sistema entra em colapso financeiro e operacional (Carvalho et al 2023).

O ônus da ausência dessa política recai diretamente sobre os mais pobres, que, se não conseguirem acessar o transporte coletivo em condições dignas, verão comprometido seu direito de ir e vir e, conseqüentemente, sua cidadania.

4.2 Subsídio e seu papel no equilíbrio do sistema

O déficit ou subsídio tarifário pode ser compreendido como a diferença entre a tarifa de remuneração, que corresponde ao custo real do serviço somado à remuneração do operador, e a tarifa pública cobrada do usuário (Brasil, 2012).

Tarifa de remuneração da prestação do serviço de transporte público coletivo é o preço público cobrado do usuário pelos serviços somado à receita oriunda de outras fontes de custeio, de forma a cobrir todos os reais custos do serviço prestado ao usuário por operador público ou privado, além da remuneração do prestador. (Brasil, 2012).

Nos últimos anos, o subsídio tornou-se ainda mais essencial diante do crescimento expressivo do transporte por aplicativo, que se expandiu cerca de dez vezes entre 2017 e 2024

(CNT, 2024). Esse modelo, por operar fora do regime regulado, não é submetido às mesmas exigências fiscais, legais e sociais impostas ao transporte coletivo, como a obrigatoriedade de transportar gratuidades e manter cobertura ampla (NTU, 2018).

Diferentemente de cidades europeias e norte-americanas, onde o subsídio pode representar entre 40% e 70% da tarifa (Carvalho, 2013; Mota, 2013), no Brasil o debate sobre subsídios ganhou força apenas a partir da pandemia de COVID-19.

O subsídio ao transporte público é um instrumento de política pública utilizado para assegurar a viabilidade econômica do serviço e garantir a modicidade tarifária ao usuário. Trata-se de um aporte financeiro realizado pelo poder público, seja municipal, estadual ou federal, para cobrir parte dos custos operacionais do sistema, evitando que esses custos sejam integralmente repassados à tarifa paga pelos passageiros. (Brasil 2012)

O modelo tradicional de financiamento do transporte coletivo no Brasil baseia-se, majoritariamente, na arrecadação tarifária, quando o sistema é sustentado exclusivamente pelos usuários pagantes. Em um cenário de queda acentuada na demanda, como o que vem sendo observado na última década, essa lógica torna-se insustentável.

O financiamento exclusivo por tarifa pode gerar distorções, como o subsídio cruzado entre passageiros, em que os usuários pagantes acabam arcando com os custos de gratuidades concedidas a outros grupos. Essa distorção se torna ainda mais problemática quando pessoas de baixa renda, mais dependentes do transporte público, subsidiam benefícios tarifários concedidos a indivíduos de maior poder aquisitivo, como estudantes ou idosos de alta renda.

Na ausência de fontes extra tarifárias de financiamento, esses benefícios são custeados integralmente pela própria arrecadação tarifária, o que implica que o valor pago pelos usuários integrais é parcialmente utilizado para cobrir os custos daqueles que não pagam ou recebem descontos (Carvalho, 2013).

O subsídio rompe com essa lógica perversa ao distribuir parte do ônus do financiamento do sistema entre todos os contribuintes, reconhecendo que o transporte público gera benefícios coletivos, mesmo para quem não o utiliza diretamente. A redução da poluição, a diminuição dos congestionamentos, a inclusão social e a dinamização da economia local são externalidades positivas do transporte coletivo que justificam o seu custeio público.

Em Juiz de Fora/MG, por exemplo, em 2024, 29,4% dos passageiros de ônibus tinham direito à gratuidade. (Brum, 2025). Isto significa que se o poder público pagar a tarifa referente às gratuidades, o passageiro pagaria uma tarifa quase 30% menor. Numa analogia, é como se o cliente do restaurante popular perguntasse o preço da refeição e o atendente dissesse: custaria R\$ 2,00, mas como você custeia algumas gratuidades definidas em lei (30%), a refeição é R\$ 2,60 para você pagante.

Pesquisas indicam que, em cidades onde o transporte coletivo é integralmente subsidiado, como em Caucaia (CE), Maricá (RJ) e São Caetano do Sul (SP), houve um aumento significativo da demanda, chegando a mais de 300% em alguns casos (NTU, 2024). Essas experiências reforçam que o subsídio é capaz não apenas de manter o sistema, mas de expandi-lo e democratizar ainda mais seu acesso.

Por outro lado, nos municípios em que não há qualquer subsídio, os efeitos são opostos: aumento contínuo de tarifas, redução do número de passageiros, corte de linhas como forma de redução de custos (Carvalho, 2013).

O subsídio deve ser compreendido como um investimento público em mobilidade e inclusão social, e não como um gasto. Além de garantir o acesso a direitos como educação, saúde e trabalho, ele promove externalidades positivas como redução da poluição, melhora da fluidez urbana e estímulo à economia local.

Por fim, é importante observar que a ausência de regulação e de subsídio cria um ambiente de concorrência desigual com os aplicativos de transporte. Enquanto o transporte coletivo público precisa cumprir uma série de exigências legais, fiscais e operacionais, as

plataformas privadas beneficiam-se do ecossistema sem oferecer contrapartida proporcional. Essa assimetria desvia recursos do sistema regulado e transfere renda pública e privada para modelos de negócio baseados em precarização do trabalho e exploração da informalidade.

Portanto, a implementação de uma política de subsídios é necessária e urgente para garantir a continuidade do serviço público de transporte coletivo, promover justiça fiscal e impedir que o direito constitucional à mobilidade urbana se torne inviável por razões financeiras.

4.3 A assimetria presente no transporte individual e no transporte *ride-hailing*

A Confederação Nacional do Transporte (CNT, 2024) identificou diversas causas para a diminuição do uso do transporte público nos últimos anos. Entre elas, destacam-se fatores como a dinâmica urbana, o desenvolvimento tecnológico, a pandemia de COVID-19, o adensamento das áreas urbanizadas, a posse de veículos particulares e o surgimento de plataformas de transporte por aplicativo.

Quando se analisa as causas passíveis de intervenção, nota-se que políticas públicas poderiam ter priorizado, por exemplo, a aquisição de veículos de transporte coletivo, em vez de programas de incentivo à compra de carros de passeio. Dados indicam que o número de veículos particulares no Brasil saltou de 80 para 120 milhões entre 2013 e 2023, agravando o problema da mobilidade urbana (CNN, 2023; Pereira, Herszenhut, Saraiva e Farber, 2023).

Vale lembrar do rodízio de placas em São Paulo e dos pedágios urbanos que estão surgindo em várias cidades do mundo. Paris, por exemplo, limitou o acesso a áreas centrais (Bertaud, 2025).

Carvalho (2024) alerta que, na ausência de políticas que aumentem os custos ou reduzam os benefícios do transporte individual (TI), o transporte público urbano (TPU) corre o risco de desaparecer ou se restringir a uma demanda cativa, composta por usuários gratuitos e pessoas sem condições financeiras de migrar para o TI. Diante de um modelo de custeio baseado exclusivamente na arrecadação tarifária, os sistemas tendem a entrar em processo contínuo de degradação.

Neste mesmo sentido, a ascensão dos aplicativos de transporte individual alterou a dinâmica da mobilidade urbana onde está presente. Embora sejam frequentemente celebrados como inovações tecnológicas que aumentam a flexibilidade e o acesso ao transporte, é necessário analisar com profundidade seus efeitos estruturais, especialmente sobre os sistemas públicos de transporte coletivo.

Um dos principais efeitos negativos dos aplicativos é a erosão da base de usuários pagantes do transporte público. A lógica de funcionamento desses serviços os torna especialmente atrativos para viagens de curta e média distância, que tradicionalmente compõem o grosso da demanda dos ônibus urbanos. Ao capturar essa parcela da população, os aplicativos reduzem a arrecadação do sistema coletivo, comprometendo seu equilíbrio econômico-financeiro.

Diversos estudos apontam a baixa atratividade do transporte público urbano (TPU) frente ao transporte individual (TI) no Brasil, além dos elevados custos das externalidades associadas ao uso de modos motorizados particulares. Segundo os autores, o que falta no país são políticas eficazes que onerem o uso do TI e aumentem a atratividade do TPU, promovendo uma mudança do equilíbrio de Nash para uma condição de Pareto, em que o uso de modais mais sustentáveis proporcione maior bem-estar individual e coletivo (Carvalho, 2024).

De acordo com Pereira et al (2023), embora os serviços de *ride-hailing* possam ampliar significativamente a acessibilidade urbana, tanto em viagens curtas realizadas isoladamente quanto em viagens mais longas integradas ao transporte público, os altos custos tarifários restringem esses benefícios principalmente às populações de maior renda. Para que a integração entre transporte sob demanda e transporte público seja efetiva para os grupos de baixa renda, é

essencial a implementação de subsídios ou descontos que mitiguem as barreiras financeiras. O estudo também destaca que a consideração dos *trade-offs* entre tempo de viagem e custo monetário pode impactar fortemente as análises de acessibilidade e equidade urbana, e que esses fatores devem ser incorporados em pesquisas futuras.

Em 2019, uma vez que número de veículos em Nova Iorque havia dado um vertiginoso salto entre 2015 e 2018, passando de 12,6 mil para 80 mil – NTU (2019), para equilibrar a situação, enquanto estudava os impactos no transporte público, a prefeitura decidiu, limitar o número de licenças para motoristas de serviços de transporte por aplicativo durante um ano e estabeleceu um salário-mínimo para os motoristas de aplicativo. Ou seja, medidas legais e fiscais alteram o cenário.

No Brasil, enquanto os serviços públicos operam sob estrita regulação, com exigências legais em relação à segurança, acessibilidade, gratuidade, vínculo empregatício dos trabalhadores, respeito às normas trabalhistas e pagamento de tributos, os aplicativos atuam em um cenário regulatório lacunar.

Isso permite que operem com custos significativamente menores, o que leva a uma distorção de mercado. Não seria exagero afirmar que, se os aplicativos operassem no Brasil sob os mesmos encargos, obrigações trabalhistas, fiscais e se transportassem as gratuidades em situação similar às concessionárias de transporte coletivo, o custo de suas corridas seria bem mais elevado; e em igual medida, se o transporte coletivo gozasse dos mesmos privilégios, suas tarifas seriam bem mais módicas a julgar pela elevada carga tributária brasileira, encargos e direitos trabalhistas que devem ser observados e das funções sociais ao transportar as pessoas com direito à benefício, que é outra questão relevante, a ausência de responsabilidade social.

Os aplicativos não transportam gratuidades, como pessoas idosas, estudantes e passageiros pessoas com deficiência (PCD), via de regra, cujo direito é garantido por lei no transporte coletivo, além da previsão na Agenda 2030 (ODS 11.2).

O transporte público é um serviço essencial, com regras regidas pelo poder público e compromisso com a modicidade tarifária (preço acessível), universalidade e continuidade da prestação, de forma que todos sejam contemplados, sem interrupções. Já o transporte por aplicativo não carrega a mesma responsabilidade, não atende as pessoas com direito a gratuidades, nem as pessoas com deficiência e nem os mais pobres, que não têm recursos para utilizar Uber e afins NTU (2018).

Além disso, não há garantia por parte dos aplicativos de regularidade, pontualidade ou cobertura territorial ampla. Viagens podem ser canceladas, tarifas podem variar conforme a demanda (prática conhecida como tarifa dinâmica), e regiões periféricas podem ser negligenciadas por falta de atratividade econômica para os motoristas ou segurança, cabendo aos ônibus mais essa obrigação, mesmo vazios, onerando o sistema.

Há ainda sérias preocupações quanto à segurança do serviço prestado. Não há controle público efetivo sobre a jornada de trabalho dos motoristas de aplicativo, tampouco sobre suas condições físicas ou psicológicas. A ausência de fiscalização cria riscos reais aos usuários e à própria coletividade, especialmente em horários noturnos ou em trajetos de maior vulnerabilidade social. Campo bastante regulado para as empresas regulares, saúde, treinamento e encargos trabalhistas, incluindo atualmente a NBR 1 - Gestão de riscos psicossociais nas empresas brasileiras.

A lógica puramente mercantil, camuflada de disrupção, do transporte por aplicativo também contribui para o agravamento do trânsito urbano e da poluição. Ao invés de reduzir o número de veículos em circulação, a popularização dos aplicativos tem levado a um aumento da frota circulante nas cidades, inclusive com motoristas rodando sem passageiro em busca de novas corridas, o chamado "deslocamento fantasma". Isso impacta negativamente a fluidez do trânsito, eleva as emissões de gases de efeito estufa e aumenta o desgaste da infraestrutura

urbana. Tanto que Londres (*Transportation for London*, s.d.), 15 Libras, e Nova Iorque (Oliviere, 2025), 9 dólares, estipularam pedágios urbanos.

Segundo reportagem do *El País* (2014), diversas capitais europeias, como as da Itália, Alemanha, França e Reino Unido, vêm adotando há décadas políticas para restringir o trânsito de veículos em suas áreas centrais, com o objetivo de torná-las mais acessíveis aos pedestres, reduzir a poluição e melhorar a qualidade de vida urbana.

Segundo a NTU (2018), diversos países têm adotado posturas restritivas ou proibitivas em relação à atuação de serviços como o Uber. Enquanto na Suécia o tema ainda está em debate com foco nas implicações trabalhistas, em nações como Finlândia, Polônia, República Tcheca, Estônia e Lituânia a operação é totalmente proibida. Outros países, como Bulgária, Hungria, Dinamarca e Austrália, consideram o serviço ilegal, geralmente por entenderem que representa concorrência desleal ao setor de táxis. Já em lugares que permitem a operação, como Alemanha, Portugal, Itália, Hong Kong e França, há exigências regulatórias mais severas. Um caso marcante ocorreu em Londres, onde a licença da Uber foi suspensa em 2017 por falhas na transparência de softwares e nos mecanismos de segurança. A autorização foi restabelecida apenas em 2018, por um período mais curto, com a exigência de relatórios periódicos e auditorias independentes.

De acordo com Avelleda (2025), a qualidade de vida nas cidades está intimamente ligada ao tempo, custo e modo como as pessoas se deslocam, o que demanda investimentos em transporte público e em modais ativos. Ele ressalta que aplicativos de mobilidade são eficientes quando substituem o uso do carro particular, mas tornam-se prejudiciais quando passam a concorrer com o transporte coletivo, pois reduzem sua demanda, comprometem a arrecadação e enfraquecem a capacidade de investimento no sistema.

Fica cada vez mais latente os aspectos e consequências relativas às escolhas que os gestores públicos brasileiros estão fazendo, que devem ser consequentes e técnicas.

No aspecto fiscal, é necessário destacar que as grandes plataformas retêm parte significativa dos valores arrecadados e como não há regulamentação neste sentido, além de drenarem receita do transporte público, os aplicativos não contribuem de forma proporcional com os cofres públicos, criando um cenário de renúncia fiscal tácita, especialmente nos inúmeros municípios que não regulamentaram minimamente a atividade.

Todos esses efeitos configuram negativamente uma atividade que afeta a sustentabilidade do transporte coletivo. O modelo atual incentiva uma competição ruinosa, na qual o setor público perde recursos e capacidade de investimento, enquanto o setor privado se beneficia de uma estrutura de custos desonerada e de um marco regulatório permissivo. E no final, para mitigar os impactos dessa relação perversa, o mesmo Ente que não regulamentou minimamente a atividade e que, por isso mesmo, renunciou a receitas, fará investimentos para não permitir o colapso de seu transporte público.

Os efeitos parecem não se limitar ao setor de transporte. Segundo Tafner (2025), “A contribuição exclusivamente sobre as relações de trabalho formais não será suficiente.” Referindo-se ao risco de degradação da previdência brasileira. Uma discussão abrangente. A Uber, por exemplo, foi condenada:

São Paulo – A empresa Uber foi condenada a reconhecer o vínculo empregatício de todos os motoristas do aplicativo e a registrar a carteira de trabalho dos profissionais na condição de empregados, sob pena de multa de R\$10 mil para cada trabalhador não registrado. A sentença da 4ª Vara do Trabalho de São Paulo condenou a plataforma digital em R\$1 bilhão por danos morais coletivos. A decisão, de abrangência nacional, é resultante de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Trabalho em São Paulo (MPT-SP).

Posteriormente essa sentença foi anulada no julgamento do recurso da Uber. Mas a discussão à respeito do tema continua. Em outra ação, um desembargador, ao julgar uma ação de um único motorista, condenou a Uber a pagar a indenização de 1 milhão de reais por *dumping* social, que segundo a decisão, é a “prática reiterada pela empresa do descumprimento dos direitos trabalhistas e da dignidade humana do trabalhador, visando obter redução significativa dos custos de produção, resultando em concorrência desleal” (Giovanaz, 2021).

O desembargador ainda ensina: “nessa relação, embora a luta entre capital e trabalho esteja mascarada pela tecnologia, o algoritmo faz as vezes do empregador”. O que faz todo sentido. Não houvesse um empregador, seria um transporte clandestino, posto que se os táxis possuem regramento desde sempre, a diferença não pode residir apenas na forma de acionamento. Não parece ser relevante se os táxis são acionados por sinal ou telefone e os veículos por aplicativo, por um *software*. Tanto que agora são inúmeras empresas com *softwares* similares, até mesmo os próprios táxis. Ou seja, não é porque houve a inovação na forma de acionamento e acompanhamento, que se pode descumprir as regras trabalhistas e fiscais no Brasil.

Carelli *apud* (NTU, 2018), procurador do Ministério Público do Trabalho (RJ) e professor de Direito do Trabalho da UFRJ, pronunciando-se sobre as práticas predatórias da Uber, criticou não apenas os métodos da companhia diante do mercado e de seus trabalhadores, mas também a omissão do poder público. “Uber não é um aplicativo, é uma empresa, que se defende dizendo que é uma empresa de tecnologia, e tenta convencer a todos de que os

Tanto que a referência usada coloquialmente para aqueles profissionais é: motorista de aplicativo. Motorista, que deve respeitar a lei dos motoristas, como jornada de trabalho, tempo de intervalo, descanso entre jornadas, exames médicos, toxicológicos, requisitos mínimos para exercer a profissão, enfim o previsto na lei dos motoristas.

O caso do transporte por aplicativos está sob apreciação do Supremo Tribunal Federal no momento ⁱⁱ e os valores indexados como indenização dão o tom da relevância do tema.

Os dados apresentados ao longo desta subseção parecem reforçar as críticas feitas por Morgan (2011) às práticas de multinacionais atuantes em países em desenvolvimento. Segundo o autor, essas corporações frequentemente operam de maneira predatória, apropriando-se de riquezas locais sob o pretexto de promoverem investimentos e inovações tecnológicas. Entretanto, é comum que tais ações resultem na evasão de capital, no controle estrangeiro da tecnologia introduzida e em mecanismos que mascaram lucros para evitar tributos. Além disso, essas empresas tendem a exercer grande influência política para garantir concessões especiais, ao mesmo tempo em que impõem condições de trabalho precarizadas às populações locais.

Portanto, o Estado brasileiro precisa reconhecer os efeitos negativos da expansão não regulada dos aplicativos de transporte e exercer sua função de governança pública ao atuar proativamente para reequilibrar o sistema. Isso poderia ocorrer por meio da formulação de normas que assegurem isonomia regulatória, justiça fiscal e proteção ao interesse coletivo, bem como pela implementação de ações concretas para viabilizar e fortalecer o transporte público (Carvalho, 2024).

No entanto, conforme revela o Relatório do Grupo de Trabalho (GT Agenda 2030), as metas 11.2 e 11.3 apresentaram progresso insuficiente em 2023, após três anos consecutivos de retrocesso. A proposta de implantação da tarifa zero pouco avançou na Câmara, e o Poder Executivo também não tem demonstrado prioridade em relação a essa pauta.

4.4 Ações de governança

A adoção de um marco regulatório para o transporte individual por aplicativo é medida urgente e indispensável à proteção do sistema de transporte coletivo regular. Os dados e análises apresentados ao longo deste trabalho indicam que a ausência de regulamentação ou sua aplicação de forma frouxa tem promovido distorções no funcionamento do sistema público,

intensificado a concorrência predatória e comprometido o equilíbrio econômico-financeiro das concessões de transporte coletivo.

Para mitigar esses efeitos e garantir que os aplicativos operem dentro de uma lógica de complementaridade e não de substituição ao transporte público, torna-se necessário estabelecer diretrizes claras que assegurem a isonomia regulatória, o equilíbrio fiscal e o respeito à função social da mobilidade urbana.

Dentre as medidas consideradas essenciais para essa regulação, destaca-se a necessidade de regras sobre horários e funcionamento. Limitações quanto à operação dos aplicativos em horários de pico podem preservar a prioridade operacional do transporte coletivo e evitar o agravamento dos congestionamentos (NTU, 2018). Além disso, a definição de limites quanto à idade da frota e à quantidade de veículos cadastrados, com base na densidade populacional e na capacidade da malha viária, é uma estratégia para conter a superlotação de carros e motos nas cidades e preservar a fluidez do trânsito.

A tributação dos serviços oferecidos por aplicativos deve estar em consonância com a carga tributária enfrentada pelas empresas do setor de transporte tradicional, contribuindo com receitas públicas e compensando os custos sociais e de infraestrutura que a atividade gera. Um exemplo seria a instituição de fundos municipais de mobilidade sustentados por taxas incidentes sobre cada corrida (NTU, 2018). Também se faz necessária a exigência de mecanismos de transparência por parte das plataformas, como a divulgação de dados públicos sobre viagens realizadas, valores arrecadados, quilometragem percorrida e tempo médio de deslocamento, o que possibilita tanto o monitoramento regulatório quanto o planejamento urbano baseado em evidências.

No que se refere aos condutores, é imprescindível que se exija a comprovação de antecedentes criminais, exames médicos regulares (inclusive toxicológicos) e participação em cursos obrigatórios de formação, à semelhança do que já é exigido para motoristas de transporte coletivo. É igualmente necessário que as autoridades fiscalizem o cumprimento do requisito legal de inclusão da observação “EAR” (Exercício de Atividade Remunerada) na Carteira Nacional de Habilitação dos condutores (NTU, 2018).

Ademais, devem ser combatidas práticas ilegais, como a realização de viagens com múltiplos passageiros mediante cobrança individual ou com rotas pré-definidas que reproduzam o modelo do transporte coletivo. Tais condutas configuram concorrência desleal com o transporte público e, quando identificadas, devem acarretar sanções rigorosas, como a suspensão ou cassação do cadastro na plataforma (NTU, 2018).

Outro ponto relevante diz respeito à contribuição das plataformas para o financiamento das gratuidades legais, como as garantidas a idosos, pessoas com deficiência e estudantes. Sem essa compensação, o custo recai integralmente sobre o sistema público, gerando desequilíbrios que comprometem sua sustentabilidade. Além disso, o cumprimento das normas trabalhistas deve ser garantido, assegurando a limitação da jornada dos motoristas, os intervalos adequados entre turnos de trabalho e a exigência de exames médicos periódicos, com vistas a garantir a segurança viária e a integridade dos profissionais.

Também é fundamental priorizar políticas de mobilidade que fortaleçam o transporte coletivo, como a implementação e preservação de corredores exclusivos para ônibus, uma vez que a agilidade do deslocamento é um fator decisivo para os usuários, conforme evidenciado na pesquisa CNT (2024). Por fim, considera-se adequada a aplicação de pedágios urbanos sobre veículos de aplicativo, especialmente em áreas centrais, com a destinação dos recursos arrecadados para fundos de compensação de impactos negativos causados pelo excesso de veículos individuais. Essa política, ao desestimular o uso do transporte particular nas regiões mais críticas, favorece tanto a sustentabilidade ambiental quanto a eficiência da mobilidade urbana como um todo.

Essas diretrizes, além de alinhadas ao interesse público, são compatíveis com o princípio

da isonomia regulatória e com a função social da mobilidade urbana. A ausência de tais medidas tende a estimular a precarização, a evasão tarifária e a retirada de recursos fundamentais para a manutenção do sistema público. Sua implementação é, portanto, imprescindível para a reconstrução de um modelo de transporte urbano justo, eficiente e sustentável.

Além de medidas voltadas ao transporte *ride-hailing*, a CNT (2024) destaca a urgência de ações coordenadas entre os setores público e privado para superar os obstáculos que comprometem a mobilidade urbana no Brasil. Segundo a entidade, é fundamental reverter a tendência de queda na demanda por transporte coletivo, garantindo a sustentabilidade econômica das empresas operadoras e a continuidade desse serviço essencial. Isso requer a ampliação de investimentos, foco na melhoria da qualidade e conforto, redução do tempo de viagem, racionalização das redes, priorização dos transportes coletivos no sistema viário, além do fortalecimento da governança, da capacitação técnica e da inclusão das populações de baixa renda.

Pereira et al. (2021) apontam que a reconfiguração do modelo de financiamento do transporte público no Brasil deve considerar medidas como a cobrança pelo uso do espaço urbano a exemplo de taxas de estacionamento ou pedágios urbanos com os valores arrecadados revertidos para o subsídio de tarifas e investimentos em infraestrutura de transporte público e modos ativos. Outra proposta envolve direcionar ao sistema parte dos tributos incidentes sobre a produção, comercialização e posse de veículos motorizados individuais. Essas estratégias, combinadas à integração tarifária, podem contribuir para a redução do comprometimento da renda das famílias com transporte, especialmente entre os mais pobres. Nesse sentido, políticas tarifárias inclusivas têm o potencial de conter o ciclo de degradação da mobilidade urbana no país e promover maior justiça social.

Somente com todas essas medidas as diretrizes da política nacional de mobilidade urbana serão cumpridas, impedindo o colapso do transporte público urbano.

5 Considerações finais

Este artigo analisou os efeitos da perda de prioridade do transporte público coletivo, especialmente por ônibus, diante da expansão acelerada do transporte individual e por aplicativo nas cidades brasileiras. Fundamentado em arcabouço jurídico, pesquisas técnicas e dados empíricos recentes, demonstrou-se que o sistema coletivo enfrenta um ciclo estrutural de declínio, alimentado por fatores econômicos, regulatórios e de governança.

Embora juridicamente reconhecido como direito social e prioridade da Política Nacional de Mobilidade Urbana, o transporte público tem sido negligenciado por decisões públicas que favorecem, direta ou indiretamente, o transporte individual motorizado. A ausência de subsídios adequados, a competição desregulada com plataformas digitais, a retração da demanda e a precarização da qualidade do serviço têm comprometido sua sustentabilidade, especialmente nos municípios que não aportam recursos extras para custeio.

Os dados revelam uma migração crescente dos usuários para alternativas mais flexíveis, porém mais caras e menos inclusivas, como o *ride-hailing*. Tais plataformas operam sob lógica de mercado e escapam de muitas obrigações legais e sociais impostas ao sistema público, produzindo um ambiente de concorrência assimétrica que destrutura o modelo coletivo. Os mais prejudicados são os grupos vulneráveis, para os quais o transporte coletivo é a única forma de acesso à cidade, aos direitos e às oportunidades.

A análise também evidenciou que a falta de governança pública robusta — expressa na não regulação dos aplicativos, na renúncia fiscal tácita, na desarticulação das políticas tarifárias e na ausência de investimentos — representa um fator-chave para o agravamento do quadro. O colapso do transporte coletivo, se consumado, gerará impactos sociais, ambientais e econômicos de grandes proporções, inviabilizando os compromissos assumidos pelo Brasil com a Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Para reverter essa trajetória, torna-se urgente a implementação de um novo pacto de mobilidade urbana, baseado em princípios de equidade, justiça fiscal, sustentabilidade ambiental e função social do transporte. Isso inclui a regulação firme do transporte por aplicativo; a revisão dos modelos de financiamento com ampliação dos subsídios públicos; a cobrança de externalidades do transporte individual; e o fortalecimento institucional da governança urbana.

O transporte coletivo, para além de sua função logística, representa um elo vital para o exercício da cidadania e para a construção de cidades mais justas e democráticas. Sua preservação e fortalecimento exigem ação política imediata e comprometida, sob pena de o direito à mobilidade urbana transformar-se em um privilégio de poucos, em detrimento do bem-estar coletivo e do interesse público.

6 Referências bibliográficas

- Associação Nacional de Transportes Públicos – ANTP. (2017). *Custos dos serviços de transporte público por ônibus: Instruções práticas*. <https://files.antp.org.br/2017/8/21/2.-instrucoes-praticas--final-impresso.pdf>
- Avelleda, S. (2025, maio 5). *Carro por app como alternativa ao transporte público degrada qualidade da cidade*. Estadão. <https://www.estadao.com.br/brasil/carro-por-app-como-alternativa-ao-transporte-publico>
- Bertaud, A. (2025, fevereiro 1). *Zona de tráfego limitado de Paris: Redução de congestionamentos ou semi-privatização da rede viária?* Caos Planejado. <https://caosplanejado.com/zona-de-trafego-limitado-de-paris>
- Brasil. (2012). *Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana*. Diário Oficial da União. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm
- Brasil. (2015). *Transformando nosso mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. Nações Unidas. <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>
- Brum, M. (2024, março 20). *O desafio do transporte coletivo urbano no Brasil*. NEPOL UFJF. <https://www.nepol.blog.br/post/o-desafio-do-transporte-coletivo-urbano-no-brasil>
- Carvalho, C. H. R. (2013). *Tarifação e financiamento do transporte público urbano* (Nota Técnica, n. 2). IPEA.
- Carvalho, C. H. R. (2024). *Externalidades do transporte no jogo da mobilidade urbana*. Boletim Regional, Urbano e Ambiental, (33), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea.
- Carvalho, C. H. R., & Lucas, V. M. (2022). *Novas fontes de custeio do transporte público urbano: Princípios e potencialidades* (Texto para Discussão, n. 2824). Ipea. https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11625/1/TD_2824_Web.pdf
- Carvalho, C. H. R., Balbim, R., Pereira, R., & Correia Neto, V. (2023). *Mobilidade urbana no Brasil: Principais estudos produzidos pelo Ipea nos últimos quinze anos*. Boletim Regional, Urbano e Ambiental, (30), jul.-dez. 2023. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea.
- Confederação Nacional do Transporte – CNT. (2024). *Pesquisa CNT de mobilidade da população urbana* (134 p.). Brasília: CNT.
- Brasil. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. (1988). Brasília: Senado Federal.
- El País. (2014). *Como as capitais europeias delimitam o trânsito no centro: Itália, Alemanha, França e Reino Unido modificam suas cidades a favor dos pedestres*. https://brasil.elpais.com/brasil/2014/09/22/sociedad/1411380637_487359.html
- Giovanaz, D. (2021, 30 de setembro). *Desembargador que condenou a Uber em R\$ 1 milhão: “O algoritmo faz as vezes de empregador”*. Brasil de Fato.

<https://www.brasildefato.com.br/2021/09/30/desembargador-que-condenou-a-uber-em-r-1-milhao-o-algoritmo-faz-as-vezes-de-empregador>

GT Agenda 2030. (2024). *VIII Relatório Luz da Sociedade Civil*. https://gtagenda2030.org.br/wp-content/uploads/2024/10/r1_2024_pt-web-completo_lowres.pdf

GT Agenda 2030. (s.d.). *Agenda 2030*. <https://gtagenda2030.org.br/agenda-pos-2015/>

Higa, P. (2025, maio 17). *Uber e salário mínimo em NYC*. Tecnoblog. <https://tecnoblog.net/noticias/uber-motoristas-nyc-lei-salario-minimo>

Brasil. Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. (2012). *Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana*. Brasília: Presidência da República.

Marconi, M. A., & Lakatos, E. M. (2017). *Metodologia do trabalho científico* (8ª ed.). Atlas. Ministério Público do Trabalho. (s.d.). *Sentença ACP Uber: Condenação de R\$ 1 bilhão*. <https://mpt.mp.br/pgt/noticias/sentenca-acp-uber.pdf>

Mota, C. V. (2013). Subsídio no transporte vai de 45% a 70% na Europa. . <https://www.mobilize.org.br/noticias/4478/subsidio-no-transporte-vai-de-45-a-70-na-europa.html>

Noberto, C. (2025). *Programa de incentivo à compra de carros gerou impacto negativo*. CNN Brasil. <https://www.cnnbrasil.com.br/auto/programa-de-incentivo-a-compra-de-carros>

NTU – Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos. (2018, novembro/dezembro). *Transporte por aplicativo: Amigo ou inimigo da mobilidade?* Revista NTUrbano (Ed. 36). <https://www.ntu.org.br/novo/upload/Publicacao/Pub636831712332404247.pdf>

NTU. (2024). *Tarifa Zero em tempos eleitorais* (Revista NTUrbano, edição 69). https://www.ntu.org.br/novo/ckfinder/userfiles/files/Tarifa%20Zero%20em%20tempos%20eleitorais%20-%20Integra%C3%A7%C3%A3o%20-%20Revista%20NTUrbano%20ed_%2069.pdf

Oliviere, F. (2025, 7 de janeiro). *Nova York implementa primeiro pedágio urbano dos EUA*. Exame. <https://exame.com/mundo/nova-york-implementa-primeiro-pedagio-urbano-dos-eua/>

ONU. (2015). *ODS 11 – Cidades e comunidades sustentáveis*. <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/11>

Pereira, R. H. M., Warwar, L., Parga, J., Bazzo, J., Braga, C. K., Herszenhut, D., & Saraiva, M. (2021). *Tendências e desigualdades da mobilidade urbana no Brasil I: O uso do transporte coletivo e individual* (Texto para discussão nº 2673). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea. <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10713>

Pereira, R. H. M., Herszenhut, D., Saraiva, M., & Farber, S. (2023). *Acessibilidade urbana por ride-hailing e transporte público considerando o trade-off entre custo monetário e tempo de viagem* (Texto para Discussão nº 2904). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea. <https://doi.org/10.38116/td2904>

Brasil. Secretaria-Geral da Presidência da República. (2024). *Agenda 2030 no Brasil*. <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/cnods/agenda-2030>

Tafner, P. (2025). *Envelhecimento, geração Z e aplicativos*. Estadão. <https://www.estadao.com.br/economia/envelhecimento-geracao-z-aplicativos-nova-reforma-previdencia/>

Transportation for London. (s.d.). *Congestion charge*. <https://tfl.gov.uk/modes/driving/congestion-charge>. (Acessado em 17 de maio de 2025)

7 Notas

ⁱ Pesquisa na base do IPEA foi realizada nos dias 29 e 30 de junho de 2025, nas demais bases, ocorreram no dia 01 de agosto de 2025.

ⁱⁱ Disponível em <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=528592&ori=1>. Acessado em 27/05/2025.