

Quanto custaria o passe livre estudantil em transporte público?

Marcos Mendes¹

Um tema central das marcantes manifestações populares de julho de 2013 foi o passe livre em transporte público, em especial o passe livre estudantil. Existem movimentos que reivindicam tal gratuidade espalhados por todo o país, bem como projetos de lei nos legislativos estaduais e federal. Poucos, contudo, se deram ao trabalho de fazer as contas para saber quanto custaria ao país tal gratuidade.

Não é fácil fazer essa conta, pois não há transparência nos dados de custos e tarifas nos transportes públicos. Os dados disponíveis, além de incompletos estão desatualizados. O presente texto tenta fazer uma estimativa aproximada, para que se tenha, pelo menos, ideia da ordem de grandeza dos custos envolvidos. A conclusão que se chega é de que o custo seria elevado, atingindo pelo menos R\$ 10 bilhões por ano, mas podendo se aproximar dos R\$ 30 bilhões, dependendo de como a demanda por transportes reagiria à gratuidade.

Supõe-se a hipótese de gratuidade no transporte público para todos os estudantes do ensino fundamental, médio e superior, tanto de escolas públicas quanto privadas. De acordo com o que tem sido reivindicado pelos grupos de defesa do passe livre estudantil, os estudantes poderiam usar o transporte público livremente, quantas vezes quiserem, em qualquer dia da semana, inclusive no período de férias escolares.

São usados dois métodos para fazer a estimativa. O primeiro método usa os dados de tarifas e passageiros transportados nas capitais do país em outubro de 2012. O segundo método usa dados de matrículas escolares e da composição etária da população brasileira, respectivamente levantados pelo MEC e pelo IBGE.

¹ Doutor em economia. Consultor Legislativo do Senado. Editor de Brasil, Economia e Governo. Autor de “Por que o Brasil Cresce Pouco? Desigualdade, democracia e baixo crescimento no país do futuro”. Ed. Campus/Elsevier.

Método I

A Tabela 1, construída com dados da Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (NTU) de 2012, estima uma despesa de R\$ 9,7 bilhões anuais com o custeio do Programa Passe Livre Estudantil.

Tabela 1 – Estimativa da Perda de Receita do Sistema Público de Transportes das Capitais com a Concessão de Gratuidade aos Estudantes

Estado	Capital	Valor da Passagem Capital (R\$)	% de passageiros com passe estudantil	Número de Passageiros Transportados em Outubro 2012	Número de Estudantes Transportados em Outubro 2012	Receita Obtida com transporte de estudantes em Outubro de 2012 se praticada tarifa cheia (R\$ milhões)	Receita Anual Obtida com transporte de estudantes nas Capitais se praticada tarifa cheia (R\$)	Fator de Expansão para Municípios com mais de 45 mil habitantes	Receita Obtida com transporte de estudantes em um ano se praticada a tarifa cheia (R\$ milhões)	Hipótese de Expansão de 30% na demanda
		A	B	C	D=B*C	E=A*D/1000000	F=E*9	G	H=F*G	I=H*1,3
Sergipe	Aracaju	2,35	15,1%	6.560.587	987.368	2,3	20,9	2,93	81,7	106,2
Pará	Belém	2,20	38,0%	21.929.237	8.333.110	18,3	165,0	4,91	1.079,4	1.403,3
Minas Gerais	Belo Horizonte	2,80	17,5%	35.969.995	6.276.764	17,6	158,2	5,89	1.242,3	1.615,0
Roraima	Boa Vista	2,25	17,5%	802.359	140.012	0,3	2,8	2,00	7,6	9,8
Distrito Federal	Brasília	2,00	17,5%	33.314.075	5.813.306	11,6	104,6	2,00	209,3	272,1
M. G. do Sul	Campo Grande	2,75	15,2%	4.505.199	682.988	1,9	16,9	2,78	47,1	61,2
Mato Grosso	Cuiabá	2,85	17,5%	8.050.048	1.404.733	4,0	36,0	3,82	137,6	178,9
Paraná	Curitiba	2,70	0,9%	26.664.554	247.980	0,7	6,0	4,65	28,0	36,4
Santa Catarina	Florianópolis	2,70	15,0%	4.875.978	730.422	2,0	17,7	8,18	145,3	188,9
Ceará	Fortaleza	2,20	20,3%	23.342.030	4.740.766	10,4	93,9	3,27	307,2	399,3
Goiás	Goiânia	2,70	11,3%	12.735.316	1.439.091	3,9	35,0	3,97	138,8	180,4
Paraíba	João Pessoa	2,20	17,5%	6.886.261	1.201.653	2,6	23,8	3,37	80,3	104,3
Amapá	Macapá	2,10	17,5%	1.880.287	328.110	0,7	6,2	2,25	14,0	18,2
Alagoas	Maceió	2,30	18,0%	7.169.884	1.290.579	3,0	26,7	2,78	74,3	96,5
Amazonas	Manaus	2,90	17,5%	20.444.449	3.567.556	10,3	93,1	2,31	215,3	279,9
R. G. do Norte	Natal	2,20	24,0%	7.720.682	1.852.964	4,1	36,7	3,00	110,1	143,1
Tocantins	Palmas	2,50	20,0%	1.641.110	328.222	0,8	7,4	3,21	23,7	30,8
R. G. do Sul	Porto Alegre	2,85	8,3%	20.212.717	1.671.592	4,8	42,9	5,76	247,1	321,2
Rondônia	Porto Velho	2,85	17,5%	1.912.953	333.810	1,0	8,6	3,08	26,4	34,3
Pernambuco	Recife	2,15	16,5%	38.210.891	6.304.797	13,6	122,0	4,83	589,1	765,9
Acre	Rio Branco	2,40	17,5%	2.144.507	374.216	0,9	8,1	2,23	18,1	23,5
Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	2,75	17,5%	84.319.842	14.713.812	40,5	364,2	3,35	1.220,2	1.586,3
Bahia	Salvador	2,80	20,9%	28.961.999	6.053.058	16,9	152,5	3,84	586,4	762,3
Maranhão	São Luís	2,10	26,3%	11.282.543	2.966.181	6,2	56,1	4,19	234,7	305,1
São Paulo	São Paulo	3,00	6,0%	75.207.233	4.512.434	13,5	121,8	4,09	498,6	648,1
Piauí	Teresina	2,10	32,0%	5.630.778	1.801.849	3,8	34,1	2,47	84,2	109,4
Espírito Santo	Vitória	2,40	9,0%	2.728.799	244.500	0,6	5,3	6,67	35,2	45,8
TOTAL						157,7	1.420		5.071	9.726,3
MÉDIA			17,5%							

Valor não disponível, utilizada média das demais capitais

Fontes: NTU e IBGE. Elaborado pelo autor.

Notas: ⁽¹⁾ considerando período letivo de nove meses em “H”; ⁽²⁾ considerando utilização ao longo de doze meses em “J”.

Essa estimativa é construída da seguinte forma. Em primeiro lugar, toma-se o valor da passagem em cada capital (coluna A). A coluna B informa a participação percentual dos estudantes no número total de passageiros. Multiplicando-se tal percentual pelo total de passageiros que utilizaram o sistema no mês de outubro de 2012

(coluna C), obtém-se o total de estudantes que utilizaram o sistema público de transporte naquele mês (coluna D).

A coluna E mostra qual seria a receita mensal obtida com o transporte de estudantes caso estes pagassem tarifa cheia. Esse seria o custo mensal do passe livre estudantil. Ela corresponde ao produto do valor da tarifa (coluna A) pelo total de estudantes transportados (coluna D).

Esse cálculo, a princípio, superestima o custo do programa, pois a introdução do passe livre, se financiado com recursos orçamentários, acabará com o subsídio cruzado, em que os passageiros pagantes de tarifa cheia arcam com o atual desconto concedido aos estudantes. Assim, as tarifas consideradas na coluna A deveriam ser menores que as atualmente praticadas. Porém, não temos informações suficientes que nos permitam calcular qual seria essa nova tarifa. Ademais, tal superestimação pode ser atenuada pelo fato de que, em muitos casos, as tarifas usadas na coluna A estão defasadas, tendo em vista que, em algumas cidades, reajustes que deveriam ter ocorrido foram postergados.

Supondo-se que o mês de outubro de 2012 (o único para o qual dispomos de dados) seja representativo e que os estudantes utilizam o transporte apenas nos meses de aula (9 meses por ano), chega-se ao total que o sistema de transportes arrecadaria com o transporte de estudantes caso praticasse tarifa cheia para esses passageiros (coluna F), equivalente a aproximadamente R\$ 1,4 bilhão. Note-se que a indisponibilidade de dados para a participação dos estudantes no total de passageiros transportados em algumas capitais (coluna D) nos obrigou a usar, nesses casos, a média observada nas outras capitais.

A estimativa acima apresentada tende a ser subestimada porque:

- 1) restringe-se às capitais de estados, enquanto a gratuidade valerá para todos os municípios do País;
- 2) não considera que, com a gratuidade, haverá um natural aumento da demanda dos estudantes, que passarão a fazer mais viagens no sistema de transportes. Os passes estudantis atuais restringem o desconto aos

trajetos de ida e volta da escola e ao período de aulas. Com o passe livre, estudantes poderão circular sem limite de viagens e durante todo o ano, o que amplia a perda potencial de receita e exige do sistema de transportes maior oferta de serviços.

Para superar o primeiro tipo de subestimação, supusemos que o passe livre será utilizado em todos os municípios com mais de 45 mil habitantes. Em municípios menores não costuma haver dificuldades para o estudante caminhar até a escola e muito desses municípios sequer têm sistema organizado regular de transporte público.

Na coluna G da Tabela 1 apresentamos um fator de expansão populacional, para que seja possível levar em conta o uso de transporte público pelos estudantes dos municípios que não são capital de estado e têm mais de 45 mil habitantes. Por exemplo, em Palmas, capital do Tocantins, a população é de 228 mil habitantes. Em todo o Estado do Tocantins, os municípios com mais de 45 mil habitantes (inclusive a capital) têm um total de 505 mil habitantes. O fator de expansão é dado por $(505/228 = 2,21)^2$.

A coluna H multiplica o fator de expansão pelo custo estimado para as capitais (coluna F). Chega-se, então, a um custo de R\$ 5,1 bilhões por ano.

Esse valor, porém, não leva em conta o fato de que os alunos passarão a circular mais vezes do que simplesmente a ida e volta para a escola. Se houver um aumento de, por exemplo, 30% na demanda total de viagens, o custo do programa aumentará proporcionalmente, chegando a **R\$ 9,7 bilhões** ($3,4 \times 1,3$), conforme mostrado na coluna I.

Método II

Uma forma alternativa de se buscar uma noção dos valores envolvidos na concessão do passe livre é através da utilização dos dados de matrículas escolares,

² Esse procedimento tende a superestimar o número de estudantes usuários, visto que na estatística das capitais já estão incluídos estudantes residentes em outros municípios que transitam pela capital. Mas não há como evitar tal superestimativa.

levantados pelo INEP, e da composição populacional das cidades brasileiras, levantada pelo IBGE.

Tomamos como número total de estudantes com direito ao passe livre o total de matrículas em escolas públicas e privadas do ensino básico situadas em áreas urbanas, mais o total de matrículas no ensino superior no ano de 2011. Foram excluídos os alunos da educação infantil que, pela faixa de idade, já gozam de gratuidade. O total assim obtido é de 45,3 milhões de alunos (fonte: INEP – MEC).

Como estimativa do número de estudantes que efetivamente utilizariam o passe livre, mais uma vez supusemos que apenas aqueles residentes em cidades com mais de 45 mil habitantes utilizariam ônibus para se deslocar à escola. Tomando por base a população de cada município brasileiro, calculamos o percentual da população de cada estado que vive em cidades com mais de 45 mil habitantes. Isso gerou um número de potenciais usuários do passe livre equivalente a 31 milhões de pessoas (fonte: IBGE).

O custo médio da passagem em cada estado do País foi tomado a partir de dados da NTU, já mostrados na Tabela 1. Supusemos que a tarifa nos demais municípios fosse igual à da capital. Com relação ao número médio de dias que cada estudante utilizará o transporte, faremos duas hipóteses. Uma hipótese conservadora de que o transporte seja usado apenas em dias letivos (200 por ano) e uma hipótese alternativa de que os estudantes também usariam o transporte eventualmente no final de semana (250 dias por ano).

Quanto ao número de vezes em que um estudante usaria o transporte por dia, trabalharemos com uma hipótese conservadora de que ele faria apenas as viagens de ida e volta para a escola (2 viagens) e uma hipótese alternativa de que haveria um aumento de 30% nas viagens (2,6 viagens).

Quanto ao percentual de estudantes que efetivamente usaria o passe livre, trabalhamos com 4 hipóteses, que vão de 30% do total dos estudantes em cidades de mais de 45 mil habitantes até 60% desses estudantes.

A Tabela 2 apresenta estimativas para o caso em que os estudantes utilizem o passe livre apenas nos dias letivos.

Tabela 2 – Estimativas de custos para o caso em que os estudantes utilizem o passe livre apenas nos dias letivos (200 dias por ano) (em R\$ bilhões)

		Número de viagens/dia por aluno	
		2	2,6
% de alunos usando ônibus	30%	10,0	13,0
	40%	13,3	17,3
	50%	16,7	21,7
	60%	20,0	26,0

Fontes: INEP-MEC, NTU e IBGE. Elaborado pelo autor.

Se, por exemplo, os estudantes fizerem apenas duas viagens por dia e somente 30% dos estudantes elegíveis para o uso do passe efetivamente viajarem, o custo anual do passe livre será de R\$ 10 bilhões. Por outro lado, se 60% dos estudantes elegíveis viajarem, em média, 2,6 vezes por dia, o custo atingirá R\$ 26 bilhões.

As estimativas da Tabela 2 tendem a ser conservadoras, pois tendo a possibilidade de usar gratuitamente o transporte público quando quiserem, os estudantes tenderão a utilizar o benefício também nos finais de semana. Assim, a Tabela 3 apresenta estimativas para o caso de que eles viagem, em média, 250 dias no ano. Nesse caso, os custos variariam entre R\$ 12,5 e R\$ 32,5 bilhões.

Tabela 3 – Estimativas de custos para o caso em que os estudantes utilizem o passe livre 250 dias por ano (R\$ bilhões)

		Número de viagens/dia por aluno	
		2	2,6
% de alunos usando ônibus	30%	12,5	16,2
	40%	16,7	21,7
	50%	20,8	27,1
	60%	25,0	32,5

Fontes: INEP-MEC, NTU e IBGE. Elaborado pelo autor.

As estimativas aqui apresentadas devem ser tomadas com cautela. A baixa transparência e indisponibilidade dos dados relativos aos custos e à intensidade de uso do transporte público não permitem que se façam cálculos mais precisos. De qualquer forma, mesmo na estimativa mais otimista (R\$ 9,7 bilhões por ano) já representa custo elevado.

Para se ter uma ideia de grandeza desse valor, considere que o setor público brasileiro (União, estados e municípios) gasta aproximadamente 3% do PIB, todo ano, com educação pública de 1º a 9º ano de ensino (ensino fundamental)³. Em 2013 isso representou algo como R\$ 145 bilhões. Com o dinheiro do passe livre seria possível aumentar a despesa com aqueles níveis de ensino entre 6,8% (hipótese otimista de custo total de R\$ 10 bilhões) e 22% (hipótese pessimista de custo total de R\$ 32 bilhões). A sociedade brasileira precisa, então, decidir se quer subsidiar o transporte dos estudantes até a escola ou se quer melhorar a escola em si. Ambas as opções são legítimas, e precisam ser avaliadas com cuidado. Só é preciso ter em mente que o passe livre estudantil não é “de graça”, tem seu custo econômico e social.

Analisando a possibilidade de aplicação alternativa dos recursos para fins de melhoria da qualidade e aumento da oferta de transporte, deve-se dizer que R\$ 10 bilhões por ano fariam grande diferença. Com esse valor pode-se, por exemplo, construir, todos os anos, 20 km de linhas de metrô⁴ ou mais de 500 km de corredores de BRT (Bus Rapid Transit)⁵, o que elevaria a rapidez e conforto do transporte coletivo.

O investimento desses recursos na melhoria e maior eficiência do sistema de transporte (em vez do subsídio ao transporte de estudantes) aumentaria a velocidade média e reduziria os custos operacionais do sistema, gerando melhor serviço e maior produtividade econômica para todos. Além disso, a melhoria da qualidade tenderia a atrair novos passageiros pagantes, criando, assim, um ciclo virtuoso de maiores receitas e menores custos por viagem. Tal caminho parece ser bem mais promissor que o

³ Fonte: INEP-MEC

⁴ Tomando-se o custo de construção da linha 4 do metrô de São Paulo, conforme <http://www.metro.sp.gov.br/noticias/acontecendo/governador-geraldo-alckmin-inicia-2a-fase-da-linha-4amarela.fss>

⁵ Tomando-se por referência os custos anunciados para os projetos de BRT no Distrito Federal. Vide http://www.brtrbrasil.org.br/index.php/brt-brasil/cidades-com-sistema-brt/menubrasilia/expresso-df#.U3X_L1VdXjN

subsídio ao uso de um sistema ineficiente e sobrecarregado. Passagens gratuitas para estudantes sobrecarregarão um sistema que já não funciona adequadamente, reduzindo a velocidade média e elevando seus custos.

Por fim, cabe o alerta de que, frente à permanente escassez de recursos públicos, se opte pelo financiamento do passe livre por meio de subsídios cruzados. Ou seja, pela elevação da passagem cobrada dos demais usuários para financiar a gratuidade para os estudantes. Nesse caso, como na maioria dos casos de subsídios cruzados, haverá injustiça distributiva. Afinal, não é razoável que o trabalhador subsidie a passagem do estudante de classe média.

Este texto está disponível em: <http://www.brasil-economia-governo.org.br/?p=2230>