



PROJETO PENSAR O TRANSPORTE PÚBLICO
NA CIDADE PLANEJADA PARA O AUTOMÓVEL

A Evolução Recente
do Sistema de Transporte Público Coletivo
do Distrito Federal

BRASÍLIA – JANEIRO DE 2018

Instituto do Movimento Nacional pelo Direito ao Transporte Público de Qualidade para Todos - MDT

O Instituto MDT é uma organização não governamental, sem fins lucrativos, que tem o objetivo de efetivar o transporte público de qualidade e a mobilidade ativa como estruturadores do desenvolvimento urbano sustentável e promotores do Direito à Cidade

Presidente: Ubiratan Félix

Diretor Executivo: Nazareno S.S. Affonso

Secretário Executivo: Wesley Ferro Nogueira

Projeto “Pensar o transporte público na cidade planejada para o automóvel”

Estudo 1. A evolução recente do sistema de transporte público coletivo do Distrito Federal

Equipe

Renato Boareto – Coordenador

Nazareno Affonso

Wesley Ferro Nogueira

Brasília, janeiro de 2018

É permitida a reprodução das informações contidas neste documento desde que seja citada a fonte e não tenha fins lucrativos

Sumário

1.	Introdução	4
2.	Breve apresentação do sistema de transporte público do DF.....	6
2.1	O Metrô	7
2.2	O Modo Rodoviário do STPC	8
2.3	O Planejamento da mobilidade urbana no DF.....	11
2.3.1	O PTU/DF	11
2.3.2	O PDTU	12
2.3.3	A abordagem da Mobilidade Urbana dos governos do DF – 2007 a 2017	17
3.	A licitação do Sistema de Transporte Público Coletivo STPC/DF	23
3.1	O sistema de transporte público à época da licitação	23
3.2	As fases do processo de licitação.....	25
3.1.1.	Fase 1. Ação Civil Pública e determinação da realização de licitação.....	25
3.1.2.	Fase 2. Modelagem da licitação: o que foi licitado.	26
3.1.3	Fase 3. Realização da licitação	27
3.1.4.	Fase 4. Implantação do novo sistema de transporte coletivo previsto na licitação	28
3.2	A CPI do Transporte Coletivo do DF	29
4.	Evolução recente do Sistema de Transporte Público Coletivo.....	31
4.1	Modelo de Contratação	31
4.2	Operação	32
4.3	Modelo de financiamento.....	36
4.4	Planejamento.....	44
4.5	Implantação de infraestrutura	45
4.6	Gestão	47
4.7	Participação e controle social sobre o transporte público.....	51
4.8	Comunicação com o usuário	52
4.9	Gestão ambiental	53
4.10	Integração modal	56
4.11	Entorno	57
5.	Breve conclusão.....	58

1. Introdução

O Instituto do Movimento Nacional pelo Direito ao Transporte Público de Qualidade para Todos (MDT) está desenvolvendo um projeto para a promoção do transporte público como estruturador do desenvolvimento urbano no Distrito Federal denominado “Pensar o transporte público na cidade planejada para o automóvel”.

Os principais objetivos desse projeto são

- Desconstruir a solução para a mobilidade urbana do DF, baseada no uso intensivo do automóvel, predominante na visão de grande parte da população e dos dirigentes locais;
- Propor aprimoramentos para o transporte público do DF, para que ele possa aumentar sua participação no conjunto de deslocamentos da população e transformar-se em eixo estruturador do sistema de mobilidade urbana do DF;
- Mudar a imagem do transporte público para que ele passe a ser visto como parte da solução e não das causas dos problemas de mobilidade urbana do DF;
- Demandar maiores investimentos no transporte público e a expansão de sua infraestrutura, por meio da implantação de corredores e faixas exclusivas de ônibus, considerando seu caráter de serviço essencial e um direito social;
- Propor novas fontes de financiamento para implantação de infraestrutura e custeio da operação;
- Articular adequadamente as soluções de mobilidade urbana e a redução de seus impactos ambientais, principalmente a redução de poluentes locais e gases de efeito estufa;
- Difundir a articulação necessária entre o transporte público, os modos ativos de transporte (bicicleta e deslocamento a pé) e o transporte individual principalmente aquele realizado por automóvel;

A primeira atividade prevista no desenvolvimento desse projeto é a elaboração desse Estudo “A evolução recente do transporte público do Distrito Federal”, com o objetivo de registrar e analisar as principais transformações pelas quais esse subsistema passou nos anos recentes. O foco do estudo é a análise de processo, ou seja, registrar a sucessão de acontecimentos no período 2007/2017. Um importante marco referencial para sua elaboração é a realização do processo licitatório para a contratação de novas empresas operadoras, iniciado com a ação civil pública cuja sentença final foi proferida em 2008, e compreender seus impactos no subsistema de transporte público.

Metodologia

Seu desenvolvimento foi baseado no levantamento e análise dos principais documentos elaborados recentemente sobre o transporte público do DF e a realização de um conjunto de entrevistas com importantes atores do setor. A lista de entrevistados, anexa a este relatório, contemplou um amplo espectro de visão, envolvendo profissionais que estudam o tema no DF, dirigentes de empresas operadoras de transporte público, dirigentes públicos da mobilidade urbana atuais e de administrações anteriores, trabalhadores do setor e dirigentes de entidades patronais da indústria e do comércio, cujas atividades econômicas dependem da existência de um bom sistema de transporte público coletivo. As entrevistas foram realizadas no período de 04 a 15 de dezembro. Por meio da leitura dos diversos documentos e da realização das entrevistas, o MDT formulou sua análise sobre os avanços e as limitações do atual sistema de transporte público. Dessa forma, este relatório expressa a opinião do MDT e não o conjunto de opiniões e análises obtidas no processo de coleta de informações.

Este relatório está estruturado em 5 partes. A primeira traz uma breve introdução sobre o projeto “Pensar o transporte público na cidade planejada para o automóvel” e as especificações do estudo “A evolução recente do sistema de transporte público do DF”. A segunda parte traz uma breve apresentação do sistema de transporte público do DF, os esforços de planejamento com ênfase no Plano de Transportes Urbanos (PTU) e no Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade do Distrito Federal e Entorno (PDTU), bem como uma breve caracterização das últimas três administrações do DF, contemplando o período de 2007 a 2017.

A parte três do relatório apresenta o processo de licitação para a escolha das empresas operadoras do sistema de transporte público coletivo, realizado no período de 2011 a 2013, que trouxe profundas transformações para o DF. Na parte quatro a evolução do transporte público coletivo é analisada, a partir de 11 itens que foram definidos como fundamentais para o MDT compreender sua evolução recente. Por fim, a parte cinco desse relatório traz a síntese da análise e propostas do MDT para o aprimoramento do transporte público coletivo nos próximos anos.

Com esse estudo o MDT pretende contribuir para as discussões sobre o transporte público, subsidiando a sociedade civil organizada e o processo de tomada de decisões no poder público, seja no Poder Executivo ou Legislativo, para que o transporte público assuma o protagonismo necessário na solução dos problemas de acessibilidade, meio ambiente e de desenvolvimento urbano do DF.

2. Breve apresentação do sistema de transporte público do DF

O Distrito Federal possui cerca de 3 milhões de habitantes, conforme projeção do IBGE para o ano de 2017 (IBGE 2017) e é formado por 31 Regiões Administrativas (RA), dentre as quais encontra-se Brasília. As regiões do DF formam uma complexa periferia com variados níveis de escolaridade e renda e não possuem autonomia política, não elegendo prefeitos. A população residente no DF elege um governador que, por sua vez, nomeia os administradores regionais. As 31 Regiões Administrativas que formam o DF são as seguintes: Brasília, Gama, Taguatinga, Brazlândia, Sobradinho, Sobradinho 2, Planaltina, Paranoá, Núcleo Bandeirante, Ceilândia, Guará, Cruzeiro, Samambaia, Santa Maria, São Sebastião, Recanto das Emas, Lago Sul, Riacho Fundo, Riacho Fundo 2, Lago Norte, Candangolândia, Park Way, Fercal, Itapoã, Vicente Pires, Varjão, SAI, SCIA (Estrutural), Águas Claras, Sudoeste/Octogonal e Jardim Botânico.

A configuração específica do DF, quando comparadas com outras cidades e regiões metropolitanas do Brasil, apresenta características marcantes, que afetam o planejamento e a operação do transporte público coletivo¹. Cabe destacar:

- Dispersão urbana e baixa densidade populacional. A média de densidade populacional do DF é muito menor que outras grandes cidades ou regiões metropolitanas

Tabela 1. Densidade populacional

Cidade	População (2010)	Área (km ²)	Densidade (hab./km ²)
Distrito Federal	2.570.160	5.780,00	444,66
Curitiba	1.751.907	435,04	4027,04
Belo Horizonte	2.375.151	331,40	7167,00
Rio de Janeiro	6.320.446	1200,18	5266,26
São Paulo	11.253.503	1521,11	7398,22

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo Demográfico do IBGE (2010)

- Longas distâncias entre a origem de viagens (cidades do DF) e o seu principal destino, que é o Plano Piloto. Como exemplo é possível citar as cidades que exigem linhas de grande extensão, como Brazlândia (58 km), Planaltina (54 km) e o Gama (37 km).
- A dinâmica de deslocamento predominante no Distrito Federal é pendular. O usuário de transporte coletivo faz o embarque em sua cidade de origem e desembarca apenas no Plano Piloto.
- A demanda é altamente concentrada no horário de pico. Diferentemente de outras grandes cidades que possuem uma distribuição um pouco mais homogênea ao longo do dia, o DF apresenta uma grande concentração de viagens no horário de pico.

O Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade do Distrito Federal e Entorno (PDTU), também apontou algumas características e oportunidades resultantes da configuração espacial e econômica do DF.

¹ Essa característica do DF foi apresentada também por BARBOSA (2011)

[...] a baixa produtividade do modo rodoviário do STPC/DF contribui para excluir a população de baixa renda do acesso ao transporte público coletivo, uma vez que seu impacto recai diretamente sobre a tarifa. Por outro lado, a característica pendular das viagens, as grandes distâncias percorridas, assim como as demandas concentradas, favorecem a implantação de corredores tronco-alimentados, em que se utiliza de veículos de maior capacidade (articulados) que trafegam em vias exclusivas ou prioritárias. Tais soluções, mais eficientes, são capazes de afetar favoravelmente os preços dos serviços. (página 69)

Atualmente são realizados cerca de 400 milhões de deslocamento anuais, conforme mostrado no gráfico abaixo. Cerca de 74% são atendidos pelo sistema de ônibus, 13% por empresas públicas (TCB: 1,1% e Metrô: 11,5%), 12% pelas cooperativas e cerca de 1% por operadores individuais, que não aderiram a nenhuma cooperativa na licitação realizada em 2007.

Gráfico 1. Atendimento da demanda



Fonte: FERNANDES, Arlindo. Avaliações sobre o transporte coletivo no DF- leituras e reflexões. 2016

O atual sistema de transporte público do DF está organizado em dois subsistemas. O Básico atende a maior parte da população e é formado pelo metrô e pelas linhas de ônibus, enquanto que o Complementar atende cidades específicas do DF e é operado por cooperativas.

2.1 O Metrô

O Metrô do DF possui extensão de 42 quilômetros em uma configuração em Y, permitindo a circulação de duas linhas. O trecho em comum é denominado tronco e possui 19,4km de extensão e 12 estações, interligando a área central de Brasília à Águas Claras. A partir desta cidade, a Linha Laranja, com 8,8km de extensão, segue para Samambaia, enquanto que a Linha Verde, com 14,31km de extensão, segue para Ceilândia. O METRÔ-DF transportou, em 2015, média de 3,42 milhões de usuários ao mês, contra uma média mensal de 3,59 milhões em 2014. A redução de 4,7% no volume de passageiros é atribuída à greve dos metroviários (Metrô, 2016). O Metrô-DF opera de segunda a sábado, das 6:00 às 23:30 e aos domingos, das 7:00 às 19:00.

O Metrô-DF possui um Plano Estratégico Institucional alinhado com o Plano Plurianual do GDF (PPA), que apresenta as seguintes metas para o período 2017/2121:

1. Renovar e modernizar a frota do transporte metroviário (10 novos Trens);
2. Implantar a Escola de Formação Metroferroviária de Brasília;
3. Implantar a comercialização dos espaços físicos e equipamentos em 50% das estações – Expansão Comercial do Metrô-DF;
4. Reduzir o índice de reclamações sobre a operação/manutenção do metrô em 50% - Incrementar a manutenção e operação do metrô;
5. Estabelecer Responsabilidade Socioambiental no METRÔ-DF.

2.2 O Modo Rodoviário do STPC

As linhas de ônibus são organizadas em cinco bacias geográficas² de operação e possui cinco empresas concessionárias, que são Viação Piracicabana na área 1, Viação Pioneira na área 2, URBI na área 3, Auto Viação Marechal na área 4 e Expresso São José na área 5. O serviço Complementar atende regiões específicas da cidade, por meio de veículos de menor porte (micro e mini ônibus) operados por 5 cooperativas que foram incorporadas ao sistema em 2007, sucedendo o Sistema de Transporte Público Alternativo³. Há também a Transporte Coletivo de Brasília (TCB), que é uma empresa pública que realiza principalmente a ligação do aeroporto com o Plano Piloto, por meio de uma linha de transporte Executivo. A frota atual do STPC é composta por 2187 veículos básicos, 643 midiônibus, 213 articulados e 38 Padron BRT, totalizando 3081 unidades.

As características da ocupação urbana do DF resultam em vários efeitos sobre o atendimento do transporte público.

- A dispersão dos núcleos urbanos do DF resulta em conjuntos de linhas e ônibus de grande extensão, como pode ser observada no Gráfico 2 abaixo.

² Bacia 1: formada por Brasília, Sobradinho, Planaltina, Cruzeiro, Sobradinho 2, Lago Norte, Sudoeste/Octogonal, Varjão e Fercal, com uma frota de 417 ônibus, operada pela Viação Piracicabana;

Bacia 2: formada por Itapoã, Paranoá, Jardim Botânico, Lago Sul, Candangolândia, Park Way, Santa Maria, São Sebastião e Gama, com uma frota de 640 ônibus, operada pela Viação Pioneira;

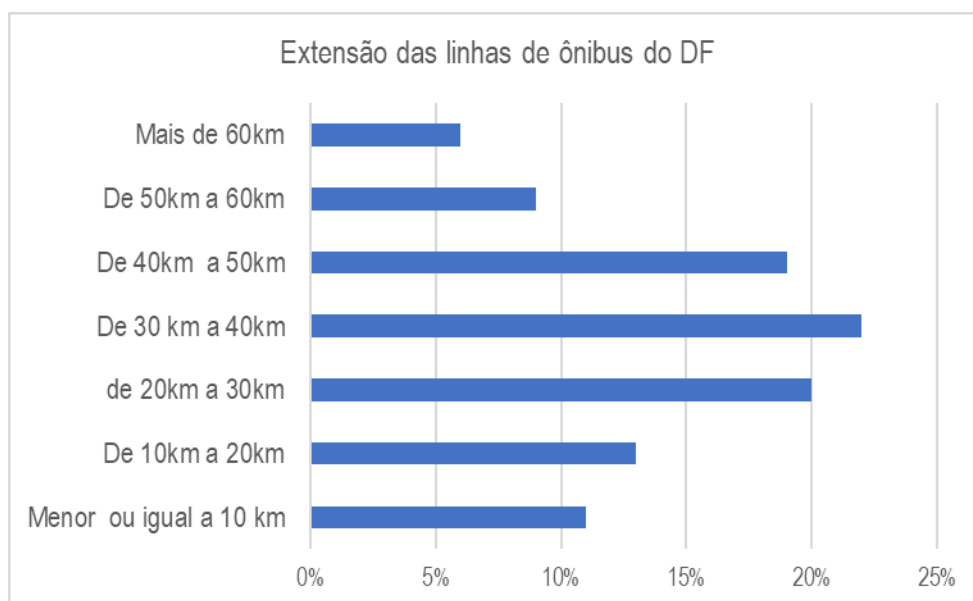
Bacia 3: formada por Núcleo Bandeirante, Samambaia, Recanto das Emas e Riacho Fundo 1 e 2, com uma frota de 483 ônibus, operada pelo consórcio HP-ITA (Urbi);

Bacia 4: formada por parte de Taguatinga e do Park Way, Ceilândia, Guará e Águas Claras, com uma frota de 464 ônibus, sendo operada pela Auto Viação Marechal;

Bacia 5: formada por SIA, SCIA, Vicente Pires, Ceilândia (ao norte da Av. Hélio Prates), Taguatinga (ao norte da QNG 11) e Brazlândia, com uma frota de 576 ônibus, sendo operada pela Expresso São José.

³ A licitação realizada em 2007 resultou na formação de 7 cooperativas de transporte, mas duas já encerraram suas atividades.

Gráfico 2. Extensão de linhas de ônibus no DF



Fonte: FERNANDES, Arlindo. Avaliações sobre o transporte coletivo no DF- leituras e reflexões. 2016

Como é possível observar, aproximadamente 60% das linhas de ônibus do DF tem extensão entre 30km e 60km, o que caracteriza um atendimento metropolitano, quando comparado com outras regiões do Brasil

- As longas distâncias, associadas à baixa densidade populacional geram linhas com baixa renovação de passageiros, também conhecido como “sobe e desce”.
- A concentração da quase totalidade das viagens no horário de pico resulta em uma utilização total da frota de ônibus nesses horários e baixa utilização ao longo do dia, período no qual grande parte da frota fica estacionada em grandes áreas, principalmente no Plano Piloto
- Além das características específicas da ocupação do DF e seus efeitos sobre as linhas de ônibus, verifica-se uma baixa priorização dos serviços no sistema viário existente, como faixas exclusivas de ônibus.

As longas distâncias demandam um elevado consumo de combustível e os deslocamentos pendulares resultam em baixa renovação de usuários ao longo do itinerário das linhas, aumentando sobre maneira o custo do serviço de transporte. O deslocamento pendular é resultado da distância entre os núcleos urbanos e a forte dependência das regiões administrativas do entorno em relação às oportunidades de emprego e renda do Plano Piloto, o que dá aos serviços de transporte um caráter regional e não local. Segundo a Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan, 2013), o Plano Piloto reúne 47,7% da oferta total de empregos do DF. Essas características do DF resultam em um baixo número de usuários quando comparado com o total de quilômetros rodados pela frota de ônibus alocada nos serviços, o que encarece sobre maneira os custos operacionais.

Uma característica do serviço operado por ônibus é o grande número de linhas que uma determinada região administrativa necessita para se conectar com os polos de interesse no Plano Piloto, como W3 Sul, W3 Norte, Esplanada dos Ministérios e UNB, bem como se conectar com outras RAs, apesar desta demanda ser menor que o interesse pelo Plano Piloto. Dessa combinação entre origens e destinos resulta uma rede de 793 linhas de ônibus para uma frota de pouco mais de 3.000 veículos (FERNANDES

2016). Só para ilustrar esta característica do DF, a cidade de São Paulo possuía uma frota de 14.703 veículos (SPTans 2016) e aproximadamente 1200 linhas de ônibus.

Figura 1. Rede de linhas de ônibus do DF



Fonte: FERNANDES, Arlindo. Avaliações sobre o transporte coletivo no DF- leituras e reflexões. 2016

Um exemplo da multiplicidade de linhas atendendo uma origem específica é o caso de Samambaia Sul. Para atender somente esta localidade existem 25 linhas que operam em horários específicos, conectando-a aos principais locais de interesse

Figura 2. Linhas de ônibus que atendem Samambaia



Fonte: FERNANDES, Arlindo. Avaliações sobre o transporte coletivo no DF- leituras e reflexões. 2016

Aliadas às características do sistema de transporte público, o DF possui características específicas em seu sistema viário, quando comparado com outras grandes cidades. Verifica-se no DF a existência de um amplo sistema viário, seu contínuo aprimoramento e expansão por meio dos investimentos públicos ao longo dos anos, a ausência de gestão de estacionamento, tolerância e baixa fiscalização quanto ao estacionamento irregular em comparação com outras grandes cidades e gestão do trânsito baseada no aumento de capacidade viária por meio de obras rodoviárias. Há poucas medidas de priorização dos ônibus nas vias que, associado ao crescimento da frota de automóveis e da intensidade de seu uso nos últimos dez anos, permite afirmar que piorou a velocidade média do transporte público coletivo neste período. Esse conjunto de fatores, dentre outros que serão analisados ao longo desse trabalho, favorecem o uso do transporte individual, principalmente por meio do automóvel, que se reflete na divisão modal verificada na última pesquisa Origem e Destino (Pesquisa OD) realizada para a elaboração do PDTU, que será apresentada na sequência

Por atender a maior parcela de usuários do transporte público coletivo e ter passado pelas maiores alterações no período de 2007 a 2017, este Estudo vai focar a análise da evolução recente do modo rodoviário do STPC.

2.3 O Planejamento da mobilidade urbana no DF

O planejamento da mobilidade urbana no DF nos anos recentes é marcado por dois planos: o Plano de Transporte Urbano (PTU) e o Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade do Distrito Federal e Entorno (PDTU)

2.3.1 O PTU/DF

O PTU reuniu os projetos que seriam implementados por meio do financiamento obtido junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Segundo o relatório de andamento do Programa, ele foi iniciado em 26/04/04, quando da Solicitação de Financiamento ao BID, que foi aprovada pelo Governo Federal por meio da Recomendação nº 708 de 26 de abril de 2004 da Comissão de Financiamentos Externos (COFIEX) do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. O GDF concluiu a estruturação e formalizou o Programa de Transporte Urbano do Distrito Federal – PTU, em 2007. O Contrato de Empréstimo Nº 1957/OC-BR, do GDF com o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID foi firmado em 30/01/08,

O valor original do PTU era de US\$ 269.885.000,00 dos quais 65,5% provenientes de empréstimo do BID e o restante de contrapartida do GDF. O primeiro desembolso de recursos do BID para o programa ocorreu em 02/04/09 e a implantação do Programa foi iniciada pelas obras de Adequação Viária da EPTG (DF-085). O prazo inicialmente previsto para sua execução era de 5 anos.

Ainda segundo o relatório, O PTU/DF tinha por finalidade melhorar as condições de mobilidade e a acessibilidade da população do Distrito Federal, principalmente aquela de menores recursos, aumentando a integração entre os núcleos urbanos locais. As ações propostas tinham foco na implantação de uma nova concepção de operação do sistema de transporte público coletivo, fundamentada na ideia de integração entre itinerários ônibus/ônibus e ônibus/metrô. As intervenções físicas contextualizam-se como um meio de viabilizar o modelo de gestão.

Os objetivos específicos do PTU/DF apresentados no relatório de 2013 são:

- Criar vias exclusivas para ônibus e melhorar o acesso dos usuários nos veículos, nas paradas e nos terminais;

- Construir ou reformar pontos de parada e terminais de ônibus;
- Melhorar as ações do Governo com relação aos transportes, como a fiscalização dos serviços e o atendimento aos usuários, mediante o fortalecimento institucional da Secretaria de Transportes e do DFTrans - Transporte Urbano do Distrito Federal;
- Melhorar a segurança de trânsito para os pedestres, os ciclistas e os veículos;
- Implementar o Sistema de Bilhetagem Automática (SBA);
- Implantar a Câmara de Compensação de Receitas e Créditos

Segundo o relatório de planejamento do Programa (2008), as ações propostas visavam implantar um novo modelo de operação do sistema de transporte público coletivo, consideravam a integração dos diversos modos de transporte – metrô, ônibus - e privilegiava o modo de transporte coletivo. Adicionalmente, o Programa contemplava ações que beneficiavam o tráfego geral e a segurança de trânsito, particularmente os modos de transporte não motorizado.

As ações previstas eram de natureza institucional, operacional e física, conforme indicado a seguir:

- Institucional - revisão do marco regulatório, reorganização dos órgãos de planejamento e gestão dos transportes, instalação da Câmara de Compensação de Receitas e Créditos, aquisição de equipamentos e softwares e adoção de novos procedimentos de gestão e controle operacional, capacitação das equipes envolvidas;
- Operacional - reorganização da rede de transporte coletivo, implantação da integração operacional e tarifária, alterações na circulação, medidas operacionais de segurança de trânsito;
- Física – implantação de obras viárias (corredores de ônibus, aumento de capacidade viária, melhorias viárias), construção e reforma de terminais, implantação de passarelas para pedestres, implantação de ciclovias.

Previsto para ser implantado entre 2008 e 2013, o PTU teve prorrogações de prazo e ainda em 2016 possuía recursos remanescentes. No relatório de 2013 citado anteriormente, é registrado a diminuição da capacidade de realização de obras do Programa devido à taxa cambial Dólar/Real observada no período de sua implementação e aos aumentos de estimativa de preços dos projetos inicialmente previstos. Sua execução, em termos de implantação de infraestrutura, ficou praticamente restrita à implantação de melhorias e expansão da ligação entre Taguatinga e o Plano Piloto (EPTG).

2.3.2 O PDTU

O PDTU foi instituído por meio da Lei Nº 4.566, de 04 de maio de 2011 e é definido como instrumento de planejamento, que tem por objetivo definir as diretrizes e as políticas estratégicas para a gestão dos transportes urbanos no âmbito do Distrito Federal e do Entorno. No artigo 3º da lei foram estabelecidos seus objetivos gerais para a melhoria do transporte urbano e rural e da mobilidade no Distrito Federal e no Entorno:

- I – Reduzir a participação relativa dos modos motorizados individuais;
- II – Redefinir o modelo de circulação de veículos, em especial nas áreas de maior fluxo;
- III – Desenvolver e estimular os meios não motorizados de transporte;
- IV – Reconhecer a importância dos deslocamentos de pedestres e ciclistas, com proposições adequadas às características da área de estudo;

V – Proporcionar mobilidade às pessoas com deficiência ou restrição de mobilidade;

VI – Priorizar, sob o aspecto viário, a utilização do modo coletivo de transportes e a integração de seus diferentes modais;

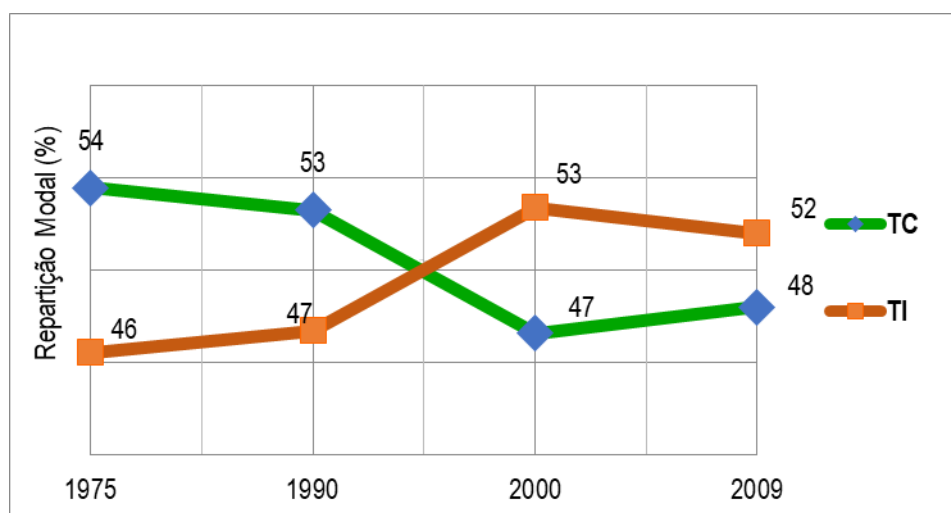
VII – Contribuir para preservar Brasília como Patrimônio Cultural da Humanidade;

VIII – Aprimorar a gestão dos serviços do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal – STPC/DF;

IX – Apresentar soluções eficientes, integradas e compartilhadas de transporte público coletivo no Entorno.

O diagnóstico para a elaboração do PDTU traz a evolução da divisão modal existente em Brasília e a participação dos diferentes modos de transporte, conforme a renda da população. Conforme pode ser observado no Gráfico 3, houve uma inversão na participação do transporte coletivo na metade da década de 1990, chegando no ano de 2000 com 53% de participação do transporte individual contra 47% do transporte coletivo nos deslocamentos motorizados. Segundo a SeMob/DF, atualmente o transporte individual corresponde a 58% dos deslocamentos motorizados contra 42% de participação do transporte público coletivo.⁴

Gráfico 3. Evolução da participação do transporte público coletivo e transporte individual na divisão modal do DF

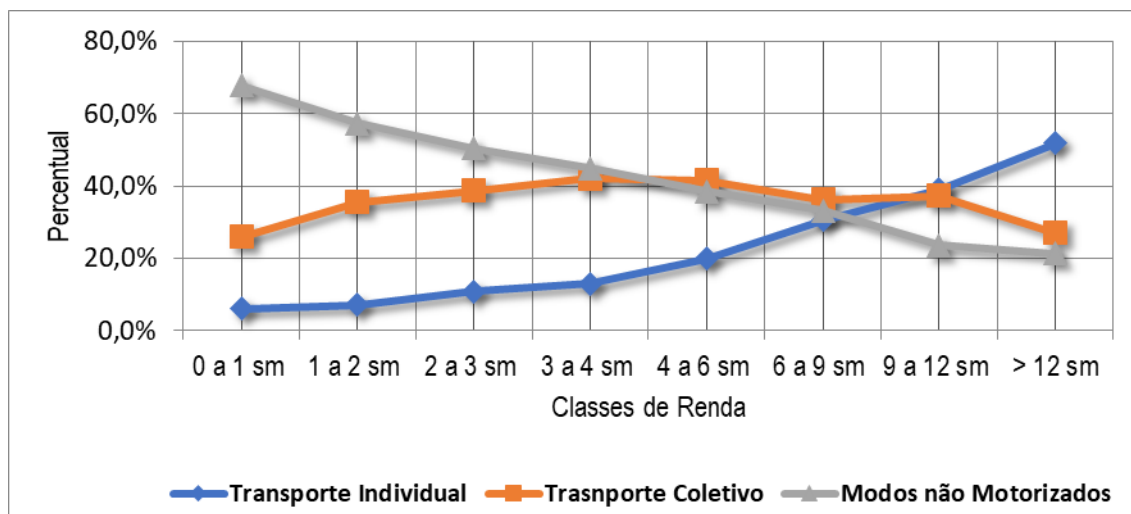


Fonte: PDTU 2011

O Diagnóstico mostra também que nas famílias com renda mensal superior a 9 salários mínimos, predomina o transporte motorizado individual.

⁴ Fonte: SeMob-DF Circula Brasília. Apresentação realizada na Câmara Federal em maio de 2017

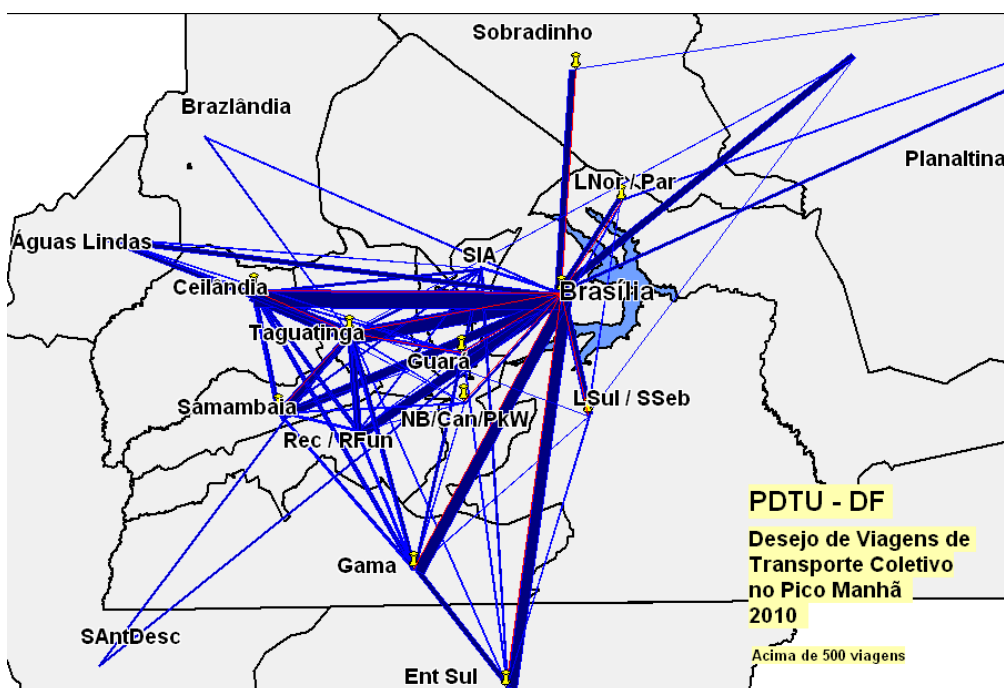
Gráfico 4. Divisão modal do DF conforme a renda



Fonte: PDTU 2011

A forte atração de viagens pelo Plano Piloto citado anteriormente pode ser observada na figura do PDTU reproduzida abaixo. Em 2010, 35% das viagens diárias e 48% das viagens na hora de pico destinavam-se à Área Central do DF (Plano Piloto, Sudoeste e Cruzeiro)

Figura 3. Desejo de viagens no DF



Fonte: PDTU 2011

Especificamente sobre o transporte público coletivo por ônibus, o diagnóstico do PDTU apontava⁵ os seguintes problemas:

- Falta de integração operacional e tarifária;
- Elevados intervalos entre as viagens;
- Acessibilidade limitada para o usuário;
- Superposição de linhas / baixa produtividade;
- Falta de prioridade para o transporte coletivo;
- Terminais e pontos de parada – problemas de conforto, manutenção, acessibilidade, informação ao usuário;
- Frota – idade elevada, baixa qualidade, perfil inadequado;
- Contratos vencidos;
- Gestão - problemas: planejamento, dados operacionais, controle e fiscalização no Distrito Federal e Entorno.

O PDTU é baseado em um amplo levantamento de informações que subsidiaram as análises e propostas constantes em seus 10 capítulos e 305 páginas. Desse conjunto é importante destacar os seguintes pontos:

- Em seu capítulo II, que trata das Diretrizes, destaca-se a implantação do sistema integrado de transporte público de passageiros do Distrito Federal e Entorno.
- Em seu capítulo III, que trata da gestão do plano, destaca-se a determinação para a Secretaria de Transportes estabelecer metas de curto, médio e longo prazos para os transportes urbanos do Distrito Federal e a previsão de sua atualização por ocasião da realização do censo demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.
- O capítulo IV trata da implementação do PDTU/DF, e estabelece a implantação de sistema permanente de planejamento das questões relativas à mobilidade e a adoção de mecanismos de monitoramento da implantação do plano, com o acompanhamento do desempenho da mobilidade, por meio de análise de indicadores relativos aos sistemas de transporte coletivo, aos modos não motorizados e ao sistema de trânsito e viário;
- O capítulo V trata do transporte coletivo e estabelece que sua racionalização será obtida por meio da integração física, operacional e tarifária, devendo ser estabelecida a partir do conjunto de procedimentos, tecnologias e infraestrutura que constitui o Sistema Integrado de Transporte – SIT/DF. Quanto à infraestrutura, estabelece a implantação de eixos estruturais de transporte coletivo, a médio e longo prazos, interligando-se as Regiões Administrativas e municípios do Entorno com a área central de Brasília e demais polos centralizadores e priorizando-se a circulação do transporte coletivo, mediante a utilização de faixas exclusivas e prioritárias e a expansão do modo ferroviário, além de ciclovias e infraestrutura de apoio à população usuária.
- O capítulo VI trata do transporte não motorizado e a criação e adequação de espaço viário seguro e confortável para o pedestre, o ciclista e a pessoa com deficiência ou mobilidade reduzida, além da adoção de medidas de uso e ocupação do solo que favoreçam a redução das necessidades de deslocamentos motorizados.
- O Capítulo VII trata do sistema viário e estabelece, principalmente, que constitui um dos objetivos fundamentais do sistema viário: i) assegurar que o sistema viário estruturador e de

⁵ Fonte: Secretaria de Transportes do Distrito federal. PDTU. Apresentação na 74ª reunião do fórum nacional de secretários e dirigentes Públicos de transporte urbano e trânsito. Brasília-DF 25/03/2010

transporte seja constituído pelas estradas vicinais e pela rede ferroviária, de forma adequada e prioritária ao transporte coletivo;

- Capítulo VIII aborda a política de estacionamento e destaca-se a previsão de elaboração de estudo para solucionar problemas de demanda de estacionamento por meio da limitação, implantação ou restrição nas vias públicas e implantação de estacionamentos privados.

O PDTU apresenta duas principais alternativas para a melhoria do transporte público do DF quanto à infraestrutura de transporte. Considerando a possibilidade de utilização de diferentes tecnologias veiculares na W3, a Alternativa 1 foi dividida em 1A e 1B, mantendo-se as demais características:

Alternativa 1A

- Adoção de modelo operacional tronco-alimentado, com integração operacional e tarifária;
- Tratamento prioritário para ônibus nos principais corredores de transporte;
- Implantação dos Eixos de Transporte Oeste, Sul, Sudoeste e Norte, além da Área Central;
- Implantação da linha do Metrô Leve (VLT) ligando o aeroporto JK ao Terminal Asa Sul e ao Terminal Asa Norte; (No caso da Alternativa 1B, este serviço seria operado por ônibus)
- Aumento da capacidade operacional do metrô, com o aumento da frequência de viagens, sua extensão com a abertura de novas estações;
- Implantação de novos terminais de ônibus e de pontos de paradas / estações;
- Implantação de investimentos viários para aumento de capacidade nos principais corredores de transporte ou para complementação da rede viária. (PDTU/DF – 2010).

Alternativa 1B

As mesmas propostas da alternativa 1, substituindo o metrô leve (Veículo Leve sobre Trilhos – VLT) por ônibus de maior capacidade (Articulados ou Biarticulados).

Alternativa 2

Alternativa “2” segue as mesmas diretrizes da Alternativa “1A” com a diferença de também considerar investimentos adicionais no sistema ferroviário. Tais investimentos englobam a extensão das linhas de Metrô existentes nas RA’s de Ceilândia, Samambaia e na Asa Norte, além da implantação da linha 2 do Metrô Leve (VLT) no Eixo Monumental. É proposta a integração das linhas semiurbanas com o Sistema de Transporte Público Coletivo (STPC). São previstas também intervenções no sistema viário para aumento da capacidade nos principais corredores e para complemento da rede viária em áreas urbanas.

O Modelo Operacional proposto contempla a criação de um Sistema de Transporte Público Coletivo que trabalhe de maneira integrada, de tal forma que linhas alimentadoras conectem os bairros e vias de menor capacidade a um conjunto de linhas troncais, responsáveis por serem os corredores estruturais do sistema.

Dentro deste contexto, as linhas foram classificadas como⁶:

- Linhas troncais: origem nos terminais de integração ou nos pontos de controle, com serviços expressos, semi expressos e paradores. A frota de veículos do modo rodoviário será composta por veículos de média (convencional / alongado) e grande capacidade (articulados) e uma alta

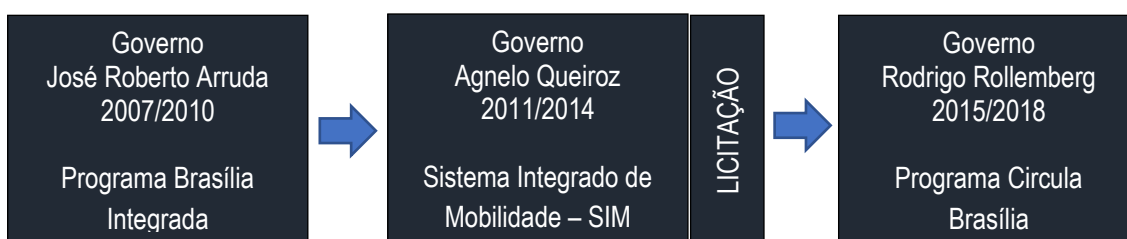
⁶ Edital de licitação 1/2011 e PDTU/DF – 2010

frequência de viagens na hora-pico. No modo ferroviário o metrô será a linha troncal, operando no pico com um intervalo de três minutos no tronco;

- Linhas alimentadoras e distribuidoras: como o próprio nome diz, possuem o objetivo de alimentar as linhas troncais, seja nos terminais, estações de transferência ou em qualquer ponto de parada, uma vez que a integração será do tipo temporal e aberta. Essas linhas irão utilizar veículos de pequena (micro) e média capacidade, circulando pelas vias internas das regiões administrativas com uma frequência mínima admissível na hora de pico;
- Linhas circulares e de ligação: trafegam internamente e entre as RAs, operando com veículos de média capacidade.

2.3.3 A abordagem da Mobilidade Urbana dos governos do DF – 2007 a 2017

No período de análise desse Estudo o DF passou por três ciclos administrativos que deram diferentes ênfases na política de mobilidade urbana e, conseqüentemente, nas ações relativas ao sistema de transporte público coletivo.



Para o período 2007/2010 foi eleito para o cargo de Governador, **José Roberto Arruda (Governo Arruda)**, que foi cassado em fevereiro de 2010. Nesse último ano de governo o DF teve como governadores Paulo Otávio (11 a 23 de fevereiro), que era vice-governador eleito na chapa de Arruda, Wilson Lima (23 de fevereiro a 19 de abril) e Rogério Rosso, eleito indiretamente para o período de 19 de abril de 2010 a 1º de janeiro de 2011.

Figura 4. Logotipo do Programa Brasília Integrada



As ações previstas para o período 2007/2010 foram reunidas no Programa Brasília Integrada, formado também pelas intervenções previstas no Programa de Transporte Urbano (PTU). Segundo informações divulgadas à época no site da Secretaria de Transportes,

As ações propostas possuem foco na implantação de uma nova concepção de operação do sistema de transporte público coletivo, fundamentada na integração entre itinerários de ônibus e metrô. As intervenções físicas constituem um meio de viabilizar esse novo modelo de gestão. Estão previstas construções e melhorias no sistema viário urbano e rodoviário do Distrito Federal, com o estabelecimento de vias

exclusivas para ônibus, construção de terminais nos principais pontos de transferência de passageiros de transporte público coletivo, implementação de bilhetagem automática e um amplo conjunto de ações no âmbito da gestão e do fortalecimento institucional do Sistema de Transporte Urbano do DF.

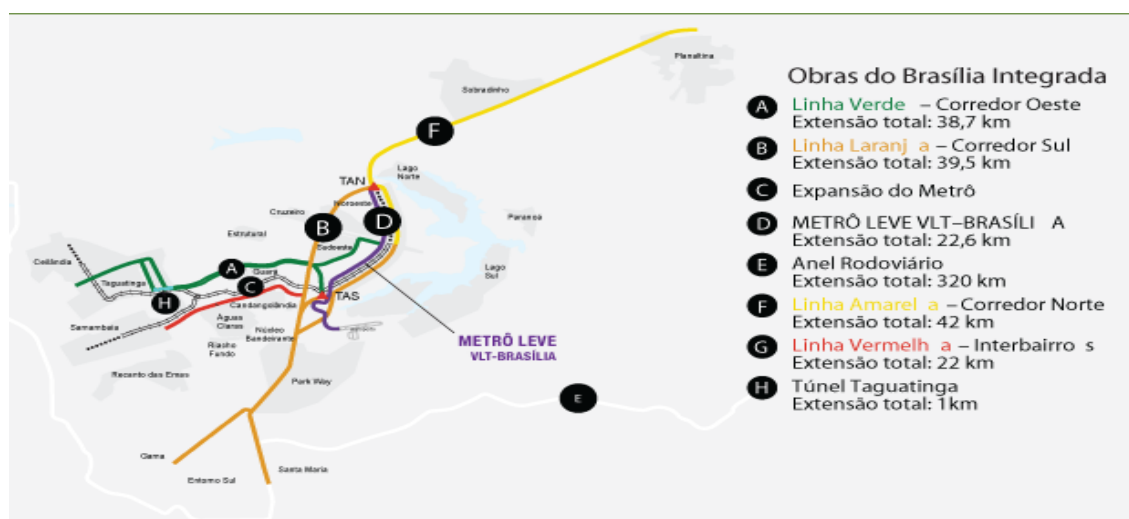
O Programa era formado por três componentes. O primeiro contemplava os “Estudos Técnicos de Engenharia”, envolvendo a análise de demanda, simulações de trânsito, estudos ambientais e estudos institucionais, bem como a elaboração dos projetos de engenharia necessários para execução das obras.

O segundo componente compreendia “Investimentos para Melhoria do Transporte Público”, envolvendo

- Integração do Transporte Público - melhoria da operação e da cobertura do transporte público e implantação de um sistema integrado: reestruturação dos itinerários e operação de linhas troncais e alimentadoras de transporte público. Implantação e reforma de terminais de integração e transferência, construção e ampliação de vias;
- Gestão e Segurança de Trânsito – medidas que visam à melhoria dos índices de segurança de trânsito e beneficiam os pedestres e ciclistas, em particular. Englobam ações no Eixo Rodoviário e na W3 Sul, o Programa de Ciclovias, a implantação do Centro de Controle Operacional;
- Modernização do Sistema de Semáforos – sistema de semáforos inteligentes para melhoria da fluidez e segurança do trânsito; sistema de monitoramento integrado de trânsito em tempo real, por meio de câmeras de vídeo em locais estratégicos.

O terceiro componente era o “Fortalecimento Institucional” por meio do reforço da capacidade tecnológica, técnica e organizacional da Secretaria de Estado de Transportes e da Autarquia Transportes do Distrito Federal – DFTRANS, como órgão gestor do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal; implantação de uma Câmara de Compensação de Receitas e Créditos; capacitação de recursos humanos para a gestão do transporte; implantação e melhoria de sistemas de informação para a gestão do transporte; melhoria da comunicação com os usuários, dentre outros.

Figura 5. Principais projetos listados no Programa Brasília Integrada



Fonte: Reproduzido a partir de imagem veiculada no site da Secretária de Transporte do DF à época

No primeiro ano do governo Arruda foi proibida a circulação do transporte coletivo por vans que não tinham autorização de circulação por parte do GDF. Esse processo teve novo encaminhamento com a realização da licitação para a substituição das vans que operavam o transporte alternativo, resultando na

contratação de 450 micro-ônibus, divididos em 9 lotes de 50 veículos. O critério de seleção das propostas foi a maior outorga (pagamento) pelo direito de operação para o Poder Público. Nos anos seguintes houve renovação parcial da frota de ônibus por parte das empresas que operavam no sistema. Nesse período foi iniciada a obra de implantação da Estrada Parque Taguatinga (EPTG), com recursos provenientes do BID, que integrava a denominada Linha Verde (Corredor Oeste).

As principais alterações legais implementadas neste período foram (i) a Lei nº 4.011, de 12 de setembro de 2007, que “Dispõe sobre os serviços de transporte público coletivo integrantes do Sistema de Transporte do Distrito Federal, instituído pela Lei Orgânica do Distrito Federal, e dá outras providências, (ii) Lei 4462/2010, de 13 de janeiro de 2010, que “Dispõe sobre o Passe Livre Estudantil nas modalidades de transporte público coletivo e (iii) o Decreto Nº 31.311, de 09 de fevereiro de 2010, que “Aprova o regulamento do Sistema de Bilhetagem Automática - SBA, do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal - STPC/DF, e dá outras providências”.

Para o período 2011/2014 foi eleito para governador, **Agnelo Queiroz (Governo Agnelo)**, que sintetizou as ações previstas ao longo de seu governo no “Sistema Integrado de Mobilidade Urbana (SIM)”.

Figura 6. Logotipo do “Sistema Integrado de Mobilidade Urbana”



Segundo material de divulgação elaborado à época, o Sistema Integrado de Mobilidade - SIM “é um marco conceitual que estabelece novas diretrizes relativas à melhoria do transporte urbano do Distrito Federal”. Seus objetivos são:

- Integração das políticas urbanas e de transporte do DF;
- Priorização do transporte público coletivo e dos modos não motorizados visando o desenvolvimento sustentável;
- Instituição do sistema integrado de transporte;
- Melhoria da mobilidade dos cidadãos e segurança de tráfego (pedestres, ciclistas e motoristas)
- Acessibilidade universal;
- Adoção de novas tecnologias de transporte coletivo;
- Modernização dos sistemas de controle de oferta e demanda;
- Elaboração de projetos de infraestrutura de apoio compatíveis com as necessidades da população;

Segundo declarações do governador na imprensa, as medidas anunciadas “vão ao encontro da nova política do Governo do Distrito Federal, que está retomando o controle do sistema público de transporte”. Ainda em 2011, o GDF assumiu a gestão do Sistema de Bilhetagem Eletrônica, antes sob a responsabilidade dos empresários do setor, por meio do Decreto Nº 32.815, de 25/03/2011, que “Dispõe sobre a assunção do Sistema de Bilhetagem Automática do Distrito Federal - SBA pelo DFTRANS - Transporte Urbano do Distrito Federal”. Em maio de 2011 houve a aprovação do PDTU (Lei Nº 4.566, de 04 de maio de 2011).

Nesse período de governo destacam-se a implantação do primeiro BRT do DF e realização da licitação para contratação de novas empresas operadoras do STPC. O primeiro BRT do DF, o BRT Sul, interligando a cidade do Gama, Santa Maria e Park Way ao Plano Piloto, com 42km de extensão, tráfego contínuo sem semáforos em quase toda sua extensão. A frota operacional é composta por 100 veículos que operam linhas expressas e paradoras. Foi implantado também um conjunto de Faixas Exclusivas de Ônibus ao longo da Avenida W3 Sul, W3 Norte, Setor Policial e EPNB que totalizam 41,9km. Em junho de 2013 foi instituída a integração tarifária no STPC, por meio do Decreto N° 34.495. Apesar de não estar diretamente relacionado ao transporte público, objeto central desse estudo, mas à política de mobilidade como um todo, merece destaque a implantação de 420 km de ciclovias no período de 2011 a 2014, o que pode ser considerado uma das maiores expansões de rede no Brasil, em um prazo de quatro anos.

Mas a principal realização que marca esse período, sem dúvida, foi a realização da licitação para a seleção de novas empresas operadoras dos ônibus do STPC e a troca total da frota de ônibus por veículos 0km. Esse processo teve início com a publicação do edital 1/2011 e alterou profundamente vários aspectos da prestação desse serviço, que serão detalhados no item 3 desse Estudo.

Para o período 2014/2018 foi eleito para governador, **Rodrigo Rollemberg (Governo Rollemberg)**, que reuniu o conjunto de suas ações no Programa Circula Brasília.

Figura 7. Logotipo do Programa Circula Brasília



O Circula Brasília é, segundo material apresentado pelo GDF (2017) em seu lançamento, um “Programa de Estado, que prioriza o transporte coletivo e o não motorizado de forma integrada”. Os seus conceitos envolvem:

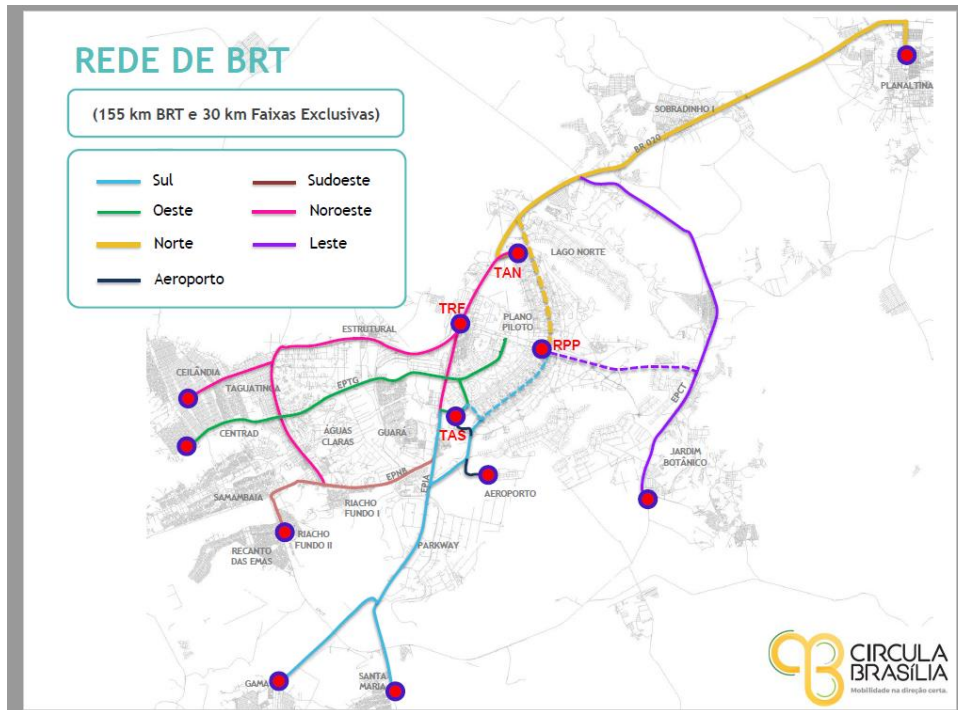
- Priorizar o transporte coletivo e não motorizado;
- Integração entre os modos de transporte;
- Requalificação urbana (calçadas, ciclovias);
- Melhoria na qualidade da prestação dos serviços;
- Implantação de tecnologia na melhoria da mobilidade;
- Maior confiabilidade do sistema;
- Melhoria na qualidade de vida e ambiental.

As intervenções previstas estão estruturadas em três pilares, sendo (i) transporte coletivo atual, (ii) infraestrutura de transporte e (iii) sistema de mobilidade ativa. O primeiro pilar prevê ações com o objetivo de incidir sobre o sistema atual, por meio da melhoria da operação/serviços, implantação de tecnologias de controle (ITS e Centro de Controle Operacional – CCO) e obras para melhoria de vários terminais de ônibus.

O segundo pilar, relacionado à infraestrutura, prevê intervenções para o transporte público coletivo e para o sistema viário, de forma ampla. Para o transporte coletivo está prevista a implantação de 155.km de BRT (Bus Rapid Transit), ampliação do Metrô, implantação 37.km de VLT (Veículo Leve sobre Trilhos).

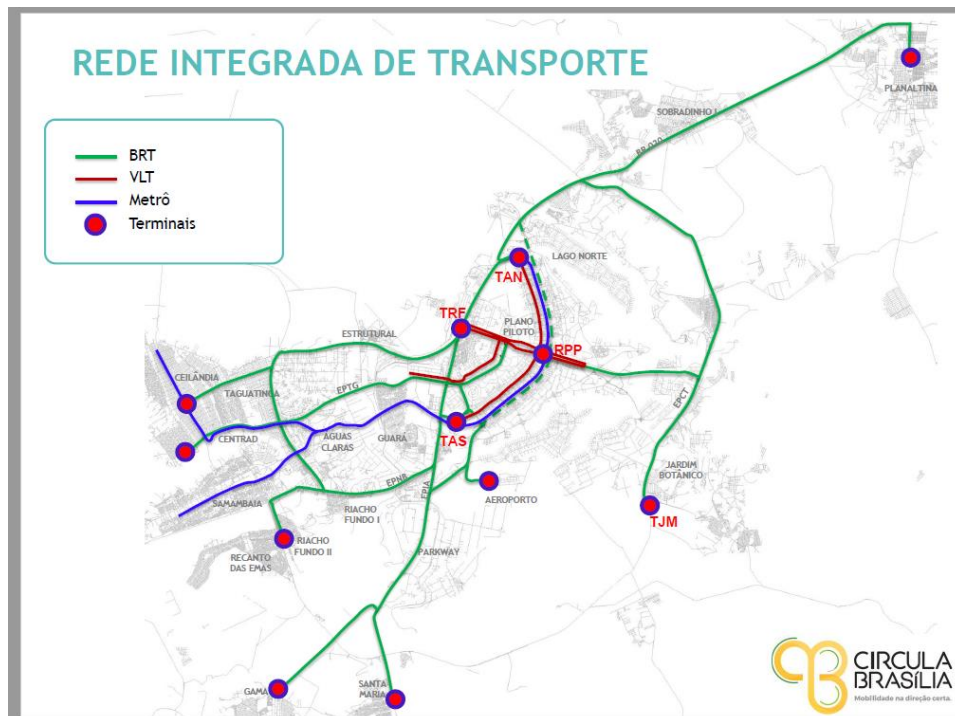
Há previsão de realização de investimentos por meio de Parcerias Público Privadas (PPPs). As melhorias no Sistema Viário previstas são o Trevo de Triagem Norte, Ligação Torto Colorado, DF-047 (Aeroporto) e Túnel de Taguatinga.

Figura 8. Rede de BRT do Programa Circula Brasília



Fonte: Apresentação do GDF

Figura 9. Rede integrada de transportes prevista no Circula Brasília



Fonte: Apresentação do GDF

O terceiro pilar, relativo à mobilidade ativa, considera “a consolidação de princípios, diretrizes e objetivos estratégicos para permitir maior acesso à cidade por meio do uso de bicicleta e a pé”. Estão previstas a implantação de novos paraciclos nas estações de BRT e Metrô, ampliação da rede de bicicletas compartilhadas, mapeamento da rede cicloviária de Brasília, ampliação da malha cicloviária e tratamento para a mobilidade ativa no entorno das estações do metrô. É nesse pilar que são listadas as ações específicas para a melhoria da qualidade ambiental da mobilidade urbana com a previsão de:

- Estímulo do uso de meios não motorizados de transporte;
- Redução do automóvel na matriz de transporte;
- Uso de tecnologias mais limpas no transporte coletivo;
- Monitoramento da qualidade do ar com controle de emissão;
- Incentivo ao uso de fontes renováveis de energia.

As principais medidas implantadas no período 2014 a 2017 são:

- O Bilhete Único de Brasília e ampliação dos postos de venda;
- Recadastramento das gratuidades (PNE/PLE);
- Reformas de terminais e implantação de novos terminais;
- Início das obras do Trevo de Triagem Norte;
- Início das obras no acesso para o Aeroporto;
- Ampliação do Programa de Bicicletas Compartilhadas;
- Reforço da fiscalização da Lei seca com redução de mortos e feridos;

As principais legislações desse período são Portaria Conjunta nº 05, de 24/02/2016, que “Dispõe sobre o processo de cadastramento, recadastramento e atualizações de dados relacionados à prestação de serviço de transporte coletivo de passageiros, do Sistema de Bilhetagem Automática e dá outras providências”, Decreto 38010 de 15/02/2017, que “Aprova o regulamento do Sistema de Bilhetagem Automática – SBA e da implementação e operação do Sistema Inteligente de Transportes – SIT, do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal – STPC/DF, e dá outras providências”.

A partir do breve registro das ações desenvolvidas pelas diferentes administrações que tiveram a frente do GDF, é possível afirmar que cada uma procurou dar respostas para os principais problemas ou crises que enfrentaram em seus respectivos períodos. É possível perceber que o PDTU foi a fonte de escolha de projetos das três administrações. Funcionou como um cardápio e tem sido utilizado como referência para o desenvolvimento dos pacotes de intervenções por parte dos governos desde a sua aprovação.

3. A licitação do Sistema de Transporte Público Coletivo STPC/DF

Um fato que alterou profundamente o transporte público coletivo do DF, como será demonstrado nesse capítulo, foi a realização da concorrência pública para a seleção de empresas operadoras. Na Ação Civil Pública de nº 2001.02.01.010242-8 a Quarta Vara da Fazenda Pública do DF reconheceu a precariedade dos títulos concedidos às permissionárias que operavam no Sistema de Transporte Público do DF e determinou, em sentença datada do dia 22 de outubro de 2008, a realização da licitação (Câmara Legislativa 2016). O teor da decisão é que

Em face do exposto, com base no art.269, I, do Código de Processo Civil, confirmado os efeitos da liminar de fls. 95/107, julgo procedentes os pedidos formulados pelo Ministério Público, a fim de impor aos réus a obrigação de fazer, consistente em realizar (iniciar e encerrar), no prazo de até 180 (cento e oitenta)[dias], a contar da intimação desta decisão, licitação para todas as linhas do transporte público coletivo convencional do Distrito federal, a fim de admitir tantos novos concessionários quanto necessário para eliminar e evitar a formação de oligopólios”. (página 25)

3.1 O sistema de transporte público à época da licitação

O sistema de transporte coletivo do DF, em 2010, contava com 21 empresas e cooperativas operadoras no Serviço Básico do STPC/DF, sendo a Transportes Coletivos de Brasília (TCB) uma empresa pública. A maioria das empresas operava com contratos e termos de permissões vencidos ou por prazo indeterminado. A frota totalizava 2979 veículos cadastrados em junho de 2010 junto ao DFTrans. Desse total, 969 estavam alocados em contratos válidos e 2010 estavam sem contrato ou termo de permissão válidos (Câmara Legislativa, 2016)

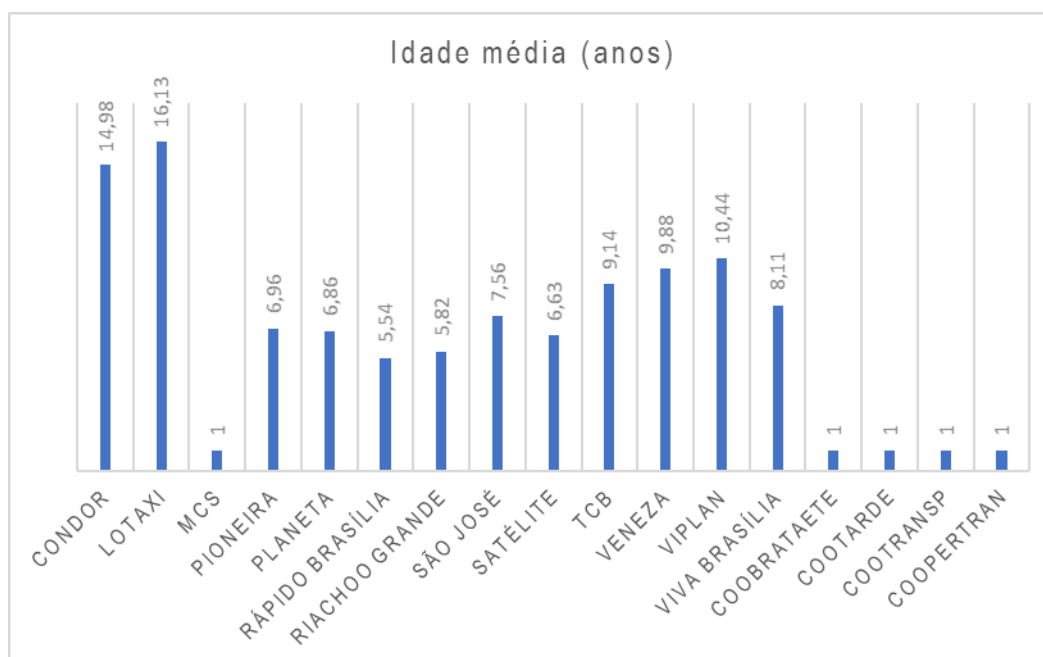
Cabe destacar que em 2007 já havia sido realizada uma licitação para substituição das vans que operavam o Sistema de Transporte Público Alternativo (STPA) por meio de condutores individuais. Sobre esse período, o relatório Brasília 2060 (MCTI 2015) registra que:

[Os operadores] formaram cooperativas e compraram micro-ônibus ou ônibus e passaram a operar dentro da legalidade e com percursos definidos, tabelas-horário e já integradas com o sistema de bilhetagem automática da FÁCIL. Ao todo, nessas licitações que entraram em circulação com o intuito de substituir o serviço do STPA e aumento da frota convencional, foram 450 novos veículos tipo micro-ônibus e 170 novos veículos tipo ônibus alongado, em duas concorrências públicas (EC 01/2007 – ST e EC 02/2007- ST). (página 4)

Por meio da Portaria nº34 de 1º de julho de 2008, assinada pelo então Secretário de Transportes do DF, foram revogadas todas as permissões outorgadas aos operadores do STPA, estabelecendo a data de 25/07/2008 como sendo o último dia para a circulação dos veículos que operavam no sistema e que não participaram ou não foram selecionados na licitação.

O envelhecimento da frota é outro aspecto que caracterizava o transporte público no período que antecedeu a licitação. O Gráfico 5 abaixo apresenta os dados disponíveis para o mês de março de 2009, um ano após a sentença da Ação Civil Pública que determinou a realização da licitação

Gráfico 5. Idade média a frota operacional em 2009



Fonte: Secretaria de Transportes

É possível observar que a Lotaxi, que operava micro-ônibus nos serviços especiais de vizinhança, conhecidos como “Zebrinha”, possuía uma frota com idade média de 16,13 anos. A Viplan, que operava linhas do sistema básico possuía idade média de 10,44 anos. Nesta época a frota associada às cooperativas apresentavam idade média de 1 ano, em decorrência da licitação realizada em 2007. Neste gráfico não constam informações sobre a empresa Cidade de Brasília e das cooperativas do STPA Coopatag, Coopatran e Alternativa que operavam à época.

A idade média da frota tem relação direta com a qualidade e a segurança dos serviços ofertados para a população. Possui também relação com a qualidade das condições de trabalho dos operadores do sistema de transporte público coletivo. Análise da cobertura da imprensa no período que antecedeu a licitação permite que sejam registrados os seguintes problemas apontados pela população:

- Elevado índice de quebras: devido à idade média elevada dos ônibus eram constantes as quebras e interrupções de viagens. Consequentemente, havia uma perda de confiabilidade no sistema devido aos constantes atrasos nas viagens e sentimento de insegurança quanto à acidentes;
- Má qualidade dos veículos: veículos velhos possuem maior nível de ruído devido ao desgaste do isolamento do motor e afrouxamento dos balaústres e placas da carroceria. O estado de conservação geral é pior quando comparado com um veículo novo, devido ao desgaste natural do material.

Além dos problemas relacionados à idade média dos veículos, havia reclamações constantes quanto à lotação excessiva dos ônibus, falta de linhas para atender destinos específicos, viagens não realizadas, alteração de horários e itinerários sem comunicado prévio à população.

Os dados do STPC à época da licitação foram apresentados no Edital de licitação. Segundo o que consta no Anexo II.1,

De acordo com o DFTrans (2008), o Serviço Básico atual conta ainda com 964 linhas rodoviárias (888 Convencionais, 11 de Vizinhança, 65 Rurais), com frota cadastrada de 2.337 ônibus (veículos dos tipos padron, alongado e articulado) e 55 micro-ônibus. (página 10)

O modo rodoviário do Serviço Básico atende a aproximadamente 1.103.000 passageiros pagantes/dia, ou 976 mil passageiros equivalentes/dia, o que corresponde a cerca de 87% do total de passageiros do STPC/DF, tendo registrado uma produção quilométrica diária (dia útil) em torno de 886 mil quilômetros, decorrente da realização de cerca de 22 mil viagens/dia (DFTrans, dados de 2009). O Serviço Básico do STPC/DF transportou, no ano de 2008, cerca de 312 milhões de passageiros equivalentes, o que significa uma média de 980 mil passageiros/dia e uma produção quilométrica diária (dia útil) estimada em 860 mil km, no cumprimento de 22 mil viagens, indicando um IPK (equivalente) médio de 1,30 para o período. Em março de 2009, o Serviço Básico (ônibus e micro-ônibus) transportou 26.208.418 de passageiros pagantes equivalentes. (página 11)

No modal metroviário, a Companhia do Metropolitano do Distrito Federal tem 29 estações em funcionamento em 42,38 km de duas linhas que ligam a região administrativa de Brasília às de Ceilândia e Samambaia, passando pela Asa Sul e pelas regiões administrativas do Guará, Águas Claras e Taguatinga. Possui uma frota de 32 trens e transporta em média 160 mil passageiros por dia. (página 10)

3.2 As fases do processo de licitação

O processo de licitação do DF pode ser dividido em quatro principais fases, que permitem uma melhor compreensão da sucessão de fatos ocorridos no período que vai da publicação da sentença pela justiça obrigando a realização da licitação, passa pela troca de empresas e início da operação e se estende até os dias de hoje. Para se ter uma ideia da complexidade do processo do DF, se observarmos o tempo decorrido entre a publicação da sentença em 2008 e a assinatura dos últimos contratos com as empresas operadoras em 2013, foi necessário um prazo de cinco anos, muito superior ao de 180 dias estabelecido inicialmente pela Quarta Vara da Fazenda Pública do DF.

As quatro fases do processo licitatório não são estanques, uma vez que várias alterações no edital de licitação foram feitas após sua publicação e a seleção das empresas foi realizada em duas etapas, levando a uma situação de convivência de empresas com contrato e sem contrato por um curto período.

As quatro fases propostas podem ser caracterizadas da seguinte forma:

3.1.1. Fase 1. Ação Civil Pública e determinação da realização de licitação

Esta fase compreende o início da Ação Civil Pública e a sentença final em 2008, determinando a realização da licitação. Esse processo ocorreu no interior do Poder Judiciário e não há informações relevantes ou disponíveis de forma suficiente, que permitam maiores comentários. Uma informação apurada nas entrevistas é que nessa fase a responsabilização legal pela não realização da licitação, que era do GDF de forma genérica, passou a ser do Governador e do Secretário de Transportes.

3.1.2. Fase 2. Modelagem da licitação: o que foi licitado.

Esta fase compreende os estudos de demanda realizados, o desenho das bacias de operação, a definição dos critérios de seleção, o modelo de remuneração das empresas contratadas, bem como todas as especificações contidas no edital de licitação. Esta fase interna do processo durou até 2012 e contou com sucessivas alterações no Edital, principalmente no objeto de contratação, que passou de lotes de veículos para áreas ou bacias operacionais.

A licitação para a seleção de empresas operadoras para o STPC foi realizada com a proposta de uma completa alteração no sistema que operava até o ano de 2011.

- Mudança na relação entre operadores e GDF: instrumentos precários ou de permissão foram substituídos por contratos de concessão;
- Prazo de contrato: deixa de ser indeterminado e passa a ser 10 anos renováveis por igual período;
- O objeto da licitação foram 5 áreas de operação e não um conjunto de linhas;
- Exigência de frota 0km para o início da operação das novas empresas;
- Idades máximas ao longo do contrato: 7 anos para mini, mídi e ônibus básico e 10 anos para ônibus Padron, Articulado e Biarticulado;
- Definição de Tarifa Técnica por área para a remuneração dos operadores e Tarifa Usuário para pagamento pelo uso dos serviços. Reajuste tarifário com periodicidade anual e revisão tarifária para correção de grandes distorções a qualquer tempo;
 - Tarifa Técnica: valor, por passageiro pagante transportado, proposto pelas licitantes no presente certame e que servirá de parâmetro para a remuneração da concessão e manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, no caso das licitantes vencedoras, observadas as condições de reajuste e revisão definidas no contrato de concessão;
 - Tarifa Usuário: valor ou valores diferenciados de tarifa decretados pelo governador do Distrito Federal para utilização do serviço básico rodoviário do sistema de transporte público coletivo do distrito federal.
- Critérios de seleção: habilitação técnica e oferta de menor tarifa, considerando os valores de referência estabelecidos no Edital para cada área de operação;
- Previsão de subsídio público para cobrir eventuais diferenças entre o valor arrecadado por meio da tarifa paga pelos usuários e a tarifa técnica da área de operação;
- Cobertura, pelo GDF, do custo com as gratuidades plenas dos estudantes, pessoas com deficiências e idosos e previsão da criação de uma Conta de Compensação:
 - Conta de Compensação: conta de consolidação de receitas e de pagamentos de remuneração de operadores do Serviço Básico Rodoviário, gerenciada e administrada pelo Poder Concedente, destinada à consolidação e compensação de todas as receitas provenientes da arrecadação da Tarifa Usuário, do repasse de Subsídio e de outras fontes de receitas;
- Implantação de pacote de equipamentos de controle: câmeras de TV, equipamentos de GPS, rádio comunicador, bilhetagem, WiFi para usuário, painel/display eletrônico embarcado para informações ao usuário, sistema de som a bordo, núcleo de coleta e análise de imagens de CFTV;
- Criação de um Centro de Controle Operacional (CCO), por meio do qual todas as informações referentes ao sistema de bilhetagem automática (SBA) e do sistema de monitoramento da operação (GPS) serão centralizados;

- Estabelecimento do Índice de Qualidade do Transporte (IQT) para acompanhamento periódico dos serviços prestados pelas empresas;
- Possibilidade de adequação da oferta e remanejamento de linhas conforme a necessidade.

No edital de licitação, em seu Anexo II.1, foram previstas também reformulações na operação do STPC, assim definidos:

O Sistema Integrado de Transporte do Distrito Federal tem como conceito básico um modelo físico-operacional tronco-alimentado, com integração tarifária aberta de validade temporal (duas horas). A matriz de integração baseia-se no pagamento de uma única tarifa nas viagens com até duas integrações (sendo apenas uma viagem de metrô), além da adoção de tarifas diferenciadas por tipo de serviço (urbano 1, 2 e 3, metropolitano 1, 2 e 3), coerente com o padrão de ocupação urbana polarizado por Brasília, em que a heterogeneidade de densidades (de empregos e residentes) demanda diferentes hierarquias de transporte coletivo para a realização de viagens. Entretanto, as integrações intermodais ainda não estão operando por completo, como será analisado adiante, mas estão sendo implantadas gradualmente de modo a configurar, brevemente, o cenário de integração previsto pelo Plano Diretor de Transporte Urbano do Distrito Federal. (página 9)

Por sua vez, o Anexo II.3 - Diretrizes para Melhorias Futuras na Infraestrutura do STPC-DF cita a expansão do atendimento do metrô, a implantação dos seguintes BRTs:

- Linha Verde (EPTG): Corredor de Ônibus entre Plano Piloto, Guará e Taguatinga;
- Linha Amarela: Corredor de Ônibus entre Plano Piloto e Planaltina;
- Linha Laranja: Corredor BRT entre Plano Piloto, Gama e Santa Maria;
- Linha Vermelha: Corredor na futura Via Interbairros;

Como complemento, o edital cita como diretriz, a implantação das Faixas Exclusivas de Ônibus:

Entretanto, tal objetivo só é atingido com a correta utilização dos espaços destinados e projetados para sua circulação prioritária, o que demanda monitoramento e fiscalização constantes para que outros veículos não façam uso dos espaços destinados aos ônibus. Para aumentar a eficiência no monitoramento nos corredores exclusivos de ônibus que não têm separação física das demais faixas de rolamento, prevê-se a implantação de equipamentos e sistemas que consigam identificar e registrar a invasão de veículos não autorizados. (página 6)

3.1.3 Fase 3. Realização da licitação

Compreende o período entre a publicação do edital 1/2011 e a assinatura dos contratos com as concessionárias, envolvendo todos os recursos judiciais. O edital com o desenho do atual sistema foi publicado em 2/03/12. Em 28/12/2012 foram assinados os contratos de Concessão Nº 01/2012 – Viação Pioneira Ltda. – Bacia 2 e Nº 02/2012 - Expresso São José Ltda. – Bacia 5. Na mesma data foi publicada a reabertura do certame para as Bacias 1, 3 e 4. Em 26/04/2013 foram assinados os contratos de Concessão nº 07/2013 – Consórcio HP – ITA – Bacia 3 e nº 08/2013 – Auto Viação Marechal Ltda. – Bacia 4. Em junho/13, foi assinado o último contrato, nº 11/2013 - Viação Piracicabana, relativo à Bacia 1. Esta fase terminou, portanto, em 2013.

As entrevistas realizadas para a elaboração desse estudo permitem afirmar que havia muitos interesses políticos e econômicos contrários à realização da licitação. Seria alterada uma situação de operação sem garantias contratuais, o que dava certa flexibilidade para a alteração da operação por parte das empresas. Os valores envolvidos na operação do transporte público, da ordem de bilhões de Reais, geravam grande resistência de saída das empresas que estavam operando precariamente os serviços. Havia a expectativa de que o sucesso da licitação renderia aprovação política aos responsáveis pela sua realização, o que poderia impactar o processo eleitoral local. Segundo informações obtidas nas entrevistas dos dirigentes do GDF à época da licitação, foram iniciadas cerca de 195 ações na justiça nas diversas fases da licitação, com os mais variados motivos e argumentos que prejudicavam a continuidade do processo licitatório

Essa fase teve início em 2012, com a operação das empresas Pioneira e São José, que assinaram contratos no mês de dezembro e tinha grandes desafios para sua implementação, como a aquisição de cerca de 300 ônibus zero quilômetro, que demanda tempo para fabricação, implantação dos sistemas embarcados de controle e treinamento de pessoal. Um aspecto de relevância social e operacional dessa fase foi a transição da operação entre as empresas que estavam saindo do sistema e aquelas que estavam entrando como concessionárias dos serviços. Um dos compromissos assumidos e cumprido integralmente pelo Governo Agnelo era a contratação, por parte das novas empresas, dos funcionários que estavam trabalhando na operação do transporte público. A efetivação desse compromisso exigia que o trabalhador tivesse seu contrato de trabalho encerrado, com o pagamento de todas as verbas rescisórias por parte das empresas que estavam saindo do sistema e fosse imediatamente contratado por uma nova empresa para iniciar a nova operação, uma vez que a oferta de transporte público não podia ser interrompida.

A troca de empresas gerou situações extremas. As empresas do Grupo Viplan (Viplan, Condor e Lotáxi) e do Grupo Amaral (Rápido Brasília, Rápido Veneza e Viva Brasília) não foram habilitadas para participar da licitação e tinham que manter a operação até a conclusão do processo licitatório e cessar a operação após a definição das novas empresas. Desentendimentos com o GDF e descumprimento de cláusulas de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) nessa fase, segundo o GDF, resultaram em intervenção nessas empresas.

Para cumprir o compromisso assumido pelo governo foi aprovada a Lei nº 5.209/2013, alterando a Lei 4011/2007, permitindo que o GDF se responsabilizasse por parte das verbas rescisórias, liberando os trabalhadores para firmarem novos contratos de trabalho. Esta Lei foi declarada inconstitucional resultante da ADI nº2013.00.2.027406-4 e 2013.00.2.027529-2 TJDFT, publicado no DJ respectivamente em 21/11/2014 e 09/03/2015 e os dirigentes públicos da época respondem processo na justiça.

3.1.4. Fase 4. Implantação do novo sistema de transporte coletivo previsto na licitação

Essa fase se inicia com a substituição das empresas e da frota operacional, em dezembro de 2012, dispensa e contratação dos trabalhadores (motoristas e cobradores) e compreende também a reestruturação do sistema, a reorganização das linhas e demais exigências previstas no edital, como a integração tarifária e a implantação do Centro de Controle Operacional (CCO).

Importantes e estruturais alterações propostas na licitação ainda não foram implantadas. Considerando o que dispõe o edital e o estágio atual da reformulação das linhas, adoção de mecanismos de controle

operacional e acompanhamento da qualidade dos serviços, é possível afirmar que essa fase ainda está em andamento e constitui-se num dos grandes desafios do GDF. Esses elementos serão melhor abordados no próximo capítulo do Estudo, quando serão analisados 11 temas que o MDT avalia como importantes para a compreensão da evolução recente do Sistema de Transporte Público Coletivo do DF.

3.2 A CPI do Transporte Coletivo do DF

Em 2015 a Câmara Legislativa do DF criou, por meio do Requerimento 562/2015, a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) com a finalidade de apurar e investigar irregularidades na Concorrência 01/2011. As críticas e suspeitas apontadas no relatório da CPI em relação ao processo licitatório, podem ser agrupadas nos seguintes aspectos:

1. Atuação de consultor jurídico de empresas na fase de elaboração de edital e especificação da licitação, o que teria favorecido grupos de empresas no certame (páginas 171 a 178)
2. Relação entre os sócios e diretores de diferentes empresas, configurando um mesmo grupo econômico, o que não é permitido pela Lei nº 1387/1997 (página 135)
3. Realização de Audiência Pública no dia 14/12/2011, em atendimento ao que exige a Lei de Licitação (8.666/1993), mas que ocorreu em data anterior à definição do modelo operacional que seria implementado no STPC. Segundo as informações do Relatório, a elaboração de estudos técnicos e do próprio edital de licitação que apresentava o novo desenho operacional do sistema só viria a ser concluído em janeiro/2012 (páginas 53 a 56);
4. Mudança da forma de licitação, que deixou de ser por lotes de veículo e passou a ser por bacia/área operacional, sem registro de estudos técnicos (páginas 26 a 28)
5. Não observância de artigos da Lei Distrital 407/1993, que estabelece limite de 25% da frota sob operação de uma empresa e da Lei 1387/1997, que determina a operação de duas empresas na mesma linha. (páginas 83 e 135)
6. Dados sobre passageiros divulgados no edital são muito diferentes da correção seguinte e do verificado ao longo da execução do contrato (página 80).
7. Ausência de multa pecuniária pelo descumprimento de qualidade dos serviços por parte das empresas (página 63)
8. Aumento de subsídios sem a previsão na LOA (página 142)
9. Falta de transparência das informações (página 143)
10. Ausência de limite da TIR (página 151)
11. Desequilíbrio econômico financeiro dos contratos favoráveis aos empresários, devido ao estabelecimento de Tarifa Técnica e Tarifa Usuário (página 152)
12. Revisão tarifária para reequilíbrio econômico-financeiro do contrato a qualquer momento (página 158)

Um aspecto que foi duramente criticado pela CPI do Transporte Público do DF e que integrou o relatório final apresentado pela Câmara Legislativa se refere à denominada Operação Branca no BRT Sul. Identificada como uma fase destinada apenas à realização de testes para o recebimento das obras de infraestrutura por parte do GDF, estabeleceu-se um prazo inicial de 30 dias para a operação dos veículos e não haveria o transporte de passageiros, uma vez que a atividade não deveria ter caráter comercial, mas apenas para avaliação das condições e a realização de eventuais ajustes no sistema. No entanto, a operação se estendeu por 359 dias e foi caracterizada pelo transporte regular de passageiros durante todo esse período, a partir de ação autorizada pelo DFTrans. Essa operação acarretou um desembolso

de aproximadamente R\$ 36 milhões do GDF para a empresa Pioneira como remuneração pelos serviços prestados durante todo esse tempo em que durou a Operação Branca.

No documento final produzido pela CPI houve a recomendação expressa de que o Governo do Distrito Federal deveria instaurar a abertura de um processo administrativo para a apuração de responsabilidades na concessão de autorização para a operação comercial da Pioneira, além de estabelecer as condições para o ressarcimento ao erário dos valores pagos indevidamente a essa empresa.

A CPI, por meio do seu relatório final publicado em abril de 2016, afirma que:

[...] os trabalhos realizados por esta CPI [...] revelaram a existência de uma associação formada por agentes públicos e privados com propósitos alheios ao interesse público que conduziu a estruturação da licitação com o estabelecimento de premissas e condições destinadas a favorecer interesses de determinados grupos econômicos, que se beneficiaram e continuam a se beneficiar de expressivos recursos públicos” (página 194)

Nesse relatório é citada a decisão judicial proferida pela 1ª Vara de Fazenda Pública do DF, de janeiro de 2016, que determina a anulação do certame e de todos os contratos dela decorrentes, originada a partir da Ação Civil Pública nº 2013.01.137964-2 proposta pela Associação Brasileira de Defesa do Consumidor (ABRADEC). Nova sentença nesse sentido foi publicada em setembro de 2016 anulando os contratos celebrados com as empresas Piracicabana, Pioneira e Marechal. Esse processo ainda está em curso na Justiça do DF

4. Evolução recente do Sistema de Transporte Público Coletivo

Para analisar a evolução recente do Sistema de Transporte Público Coletivo do DF, contemplando o período de 2007 a 2017, foi elaborada uma lista com 11 itens que abordam aspectos fundamentais para o planejamento e a operação deste serviço.

1. Modelo de contratação
2. Operação
3. Modelo de financiamento
4. Planejamento
5. Infraestrutura
6. Gestão
7. Mecanismos de controle social
8. Política de Comunicação
9. Gestão Ambiental
10. Integração modal
11. Entorno

Os itens foram subdivididos conforme a necessidade de aprofundamento de sua análise. Como destacado anteriormente, a licitação para a seleção de empresas operadoras constitui-se em uma das maiores alterações no STPC nesse período. Dessa forma, especial atenção foi dada para identificar se o item de análise estava inserido diretamente na licitação. Em caso positivo, foi identificado o que o edital especificava, se o que estava previsto foi implementado e as eventuais lacunas existentes. O item 4. Planejamento foi apresentado no Capítulo 2 e, portanto, nessa parte do Estudo será apresentada apenas a análise que o MDT faz sobre esse item.

4.1 Modelo de Contratação

Este item contempla a relação contratual existente entre os operadores dos serviços de transporte público e o Poder Concedente. Como citado anteriormente, o DF possui o Metrô e a TCB, que não sofreram alterações na relação com o governo, uma vez que são empresas públicas. As cooperativas que fazem o transporte local estão na fase final do prazo de contrato estabelecido na licitação de 2007, o que é uma ótima oportunidade para a eventual reformulação dos serviços operados por elas e o estabelecimento de novas formas de contratação. Foi na operação do transporte público operado pelas empresas de ônibus que as transformações foram mais profundas no período estudado, decorrente da realização da licitação para a contratação de novas operadoras nos anos de 2011/2013.

Antes da licitação, a maioria das empresas não possuía instrumento legal assinado com o Poder Público, conforme estabelecido na Lei Federal nº 8987/95 que “Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências”. Apenas as empresas Riacho Grande e São José tinham Permissão cujo prazo estava se encerrando. A relação com o Poder Público era precária e não havia prazos definidos de operação. Havia a obrigação genérica, por parte das empresas, de operar as linhas de ônibus e ofertar um bom serviço para a população, baixa capacidade do GDF em promover alterações nos serviços e baixa capacidade de investimentos da maior parte das empresas, dado o caráter precário da operação e a ausência de contrato (segurança jurídica). Como citado anteriormente, a operação dos ônibus no período anterior à licitação tinha baixa qualidade. A fiscalização dos serviços gerava determinação de alterações nos serviços ou multas, que tinham pouca efetividade.

A precariedade ou inexistência de uma relação contratual clara entre o poder público e os operadores de transporte público coletivo dificulta a fiscalização dos serviços e a aplicação de eventuais punições, quando necessárias. Ficam prejudicados também o planejamento e a implantação de novos serviços por parte do poder público e, por outro lado, é facilitada a criação de serviços específicos ou alterações no atendimento por parte dos operadores, de forma autônoma, sem prévio aviso ou conhecimento do poder público.

Após a licitação as cinco empresas operadoras possuem contrato de concessão com o GDF, assim como as Cooperativas, resultantes da licitação de 2007. As regras de operação fazem parte de um contrato de concessão. O GDF pode determinar a alteração dos serviços, implantar integração e solicitar a incorporação de equipamentos eletrônicos de controle e a ampliação da frota conforme necessidade, promovendo-se os ajustes no equilíbrio econômico-financeiro previsto nos contratos. O prazo de contrato é de 10 anos, renovável por igual período, desde que as empresas estejam operando de forma satisfatória e os serviços aprovados. Foi criado o Índice de Qualidade do Transporte (IQT) de acompanhamento periódico, para avaliação dos serviços. A existência de contrato, conta de remuneração e de um regulamento permite ao GDF aplicar sanções gradativas para a correção de eventuais problemas na operação dos serviços.

Sem dúvida nenhuma houve aprimoramento da relação institucional entre o GDF e as empresas operadoras e uma segurança jurídica advinda dos contratos de concessão. Verifica-se, porém, que o índice de Qualidade do transporte (IQT) ainda não é apurado pelo GDF, conforme previsto no Edital da licitação. A falta de geração das informações necessárias para a apuração do IQT e sua utilização como instrumento de avaliação periódica da qualidade dos serviços constituem-se em duas grandes fragilidades do STPC. Sua inexistência prejudica a avaliação da operação das empresas para subsidiar a eventual renovação dos contratos. Não está previsto no Edital a aplicação de multas pecuniárias às empresas pelo descumprimento da oferta e da qualidade dos serviços.

Decisão judicial proferida pela 1ª Vara de Fazenda Pública do DF, de janeiro de 2016, determina a anulação do certame e de todos os contratos dela decorrentes, originada a partir da Ação Civil Pública nº 2013.01.137964-2 proposta pela Associação Brasileira de Defesa do Consumidor (ABRADEC). Nova sentença nesse sentido foi publicada em setembro de 2016. O risco da efetivação da anulação traz incertezas para a implantação do projeto proposto na licitação, mas não pode se constituir em fator inibidor da implantação dos mecanismos de controle do STPC por parte do GDF. Os contratos têm prazos remanescentes entre 4 e 5 anos, conforme data de assinatura.

4.2 Operação

Como já foi apontado anteriormente, uma das características da rede do GDF é o elevado número de linhas de ônibus considerando a frota operacional do sistema, “o que transforma o atendimento praticamente em um serviço “porta a porta”, no qual o usuário embarca na origem e salta no destino, utilizando-se de um único ônibus e pagando apenas uma tarifa, com baixo índice de integração” (MCTI 2015).

O Relatório da CPI, quando aborda a organização dos serviços à época que precede a licitação, afirma que:

O sistema de transporte coletivo do Distrito Federal estava estruturado em linhas diretas entre as origens e os destinos de viagens, sem praticamente qualquer

integração entre elas. Esse modelo de gestão do transporte público coletivo mostrou-se inadequado e ineficiente ao longo dos anos, em virtude do elevado número de linhas criadas, sem uma visão sistêmica, o que acarretou na superposição de linhas e de itinerários e, conseqüentemente, na perda da produtividade. (pagina 25)

Percebe-se que há uma contradição entre um dos problemas apontados pelos usuários, citados anteriormente, quanto a falta de linhas, com o diagnóstico da estruturação das linhas por parte da CPI, que aponta um elevado número de linhas diretas e serviços sobrepostos. A pulverização de linhas é facilmente confirmada pela frota alocada no sistema e o número de linhas atualmente existente no sistema, da ordem de 793 linhas de ônibus para uma frota de pouco mais de 3.000 veículos. Esse modelo de atendimento resulta também em um intervalo elevado entre os ônibus de uma mesma linha, dado que a frota alocada em uma cidade está pulverizada em várias linhas. A expansão e a melhoria do atendimento nos sistemas que possuem essa característica esbarram na necessidade de incremento de frota, seja para conectar os locais de interesse da população ainda não atendidos por linha direta ou para melhorar a oferta em uma ligação direta já existente, com mais horários e frota.

Para solucionar esse tipo de situação, sem necessariamente incorrer em aumento de custos ou que esse aumento seja menor, existem as possibilidades de **integração física/operacional**. A integração física/operacional é obtida por meio da conexão de linhas em terminais “fechados” e pontos de parada nos quais os usuários podem fazer a troca de veículo (transbordo). Essa integração física pode ser combinada com a integração por sistema de bilhetagem eletrônica, por meio do qual o usuário troca de ônibus dentro de um determinado intervalo de tempo, usando um cartão eletrônico. Uma das vantagens da integração por meio de bilhetagem eletrônica é a ampliação dos pontos de integração sem a necessidade de construção de terminais, que passam a ser demandados apenas nos locais de maior concentração de demanda⁷.

A integração, principalmente por meio de sistema de bilhetagem eletrônica, permite que um usuário possa atingir seu local de interesse combinando duas ou mais linhas de transporte público conforme sua conveniência. Combinado com um sistema de linhas de ônibus tronco-alimentado, formado por linhas de alimentação e linhas troncais expressas, semi expressas e paradoras, linhas radiais, circulares ou diametrais, bem como outros modos de transporte como o Metrô, o sistema de transporte público coletivo aumenta a acessibilidade de todas as pessoas aos seus locais de interesse, considerando todo o território do DF. A concepção de um sistema integrado permite também a redução do tempo total de deslocamento para a grande maioria da população, mesmo com a necessidade de troca de ônibus (transbordo) e eventual espera para a livre combinação de linhas em um terminal ou ponto de integração, devido à implantação de faixas exclusivas, corredores expressos de ônibus e sistemas de corredores exclusivos (BRT), que aumentam a velocidade operacional da frota.

Juntamente com a integração física/operacional das linhas pode ser implantada a **integração tarifária**. Atualmente predomina o uso de Sistema de Bilhetagem Eletrônica, em detrimento de terminais fechados sem cobrança de tarifa para a troca de ônibus, principalmente devido aos recursos oferecidos pelo uso de equipamentos informatizados. O uso deste tipo de equipamento permite a elaboração de uma política tarifária que pode combinar diferentes tempos de integração para a troca de veículos (1 hora, 2 horas

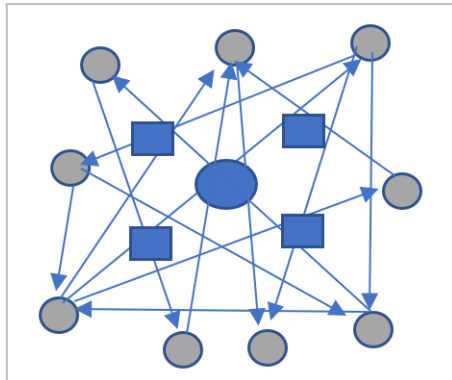
⁷ O desenvolvimento conceitual deste modelo de integração pode ser melhor estudado em LAPATE, Reynaldo. Integração sem terminais. Revista da ANTP. Ano 9, n° 36. Junho de 1987, que foi um dos primeiros trabalhos publicados no Brasil sobre esse tema. Há também LAPATE, Reynaldo. integração sem terminais em cidades de médio porte: Projeto de Ribeirão Preto. 11º Congresso da ANTP. Belo Horizonte 1997 e BOARETO, Renato A evolução da integração do sistema de transporte coletivo de Franca através da bilhetagem eletrônica. 13º Congresso da Associação Nacional de Transportes Públicos – ANTP. Porto Alegre. 2001

etc.), diferentes modos e veículos (ônibus x ônibus, ônibus x metrô, ônibus x trem, carro x transporte público etc.), diferentes valores (tarifa básica, variados descontos e tarifa zero) e quantidade de transbordos. A bilhetagem eletrônica facilita também a adoção de subsídio tarifário ao sistema de transporte por parte do governo responsável pelo seu funcionamento.

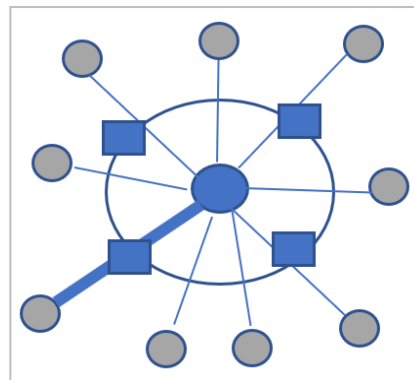
A figura 10 traz, conceitualmente, o funcionamento de uma rede convencional e uma rede integrada de linhas de transporte público coletivo.

Figura 10. Exemplos de redes de transporte público

10.1 Modelo de atendimento convencional

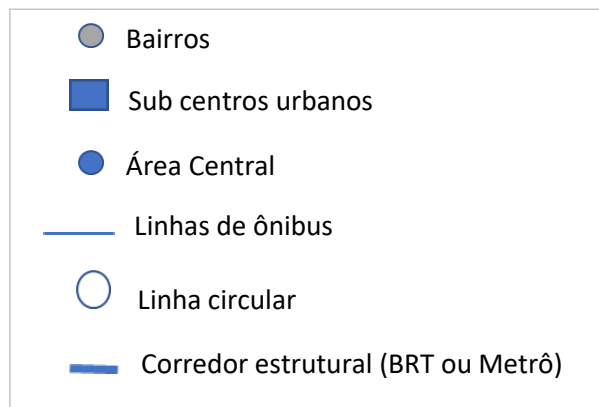


10.2 Modelo de atendimento integrado



Fonte: Elaboração própria

Legenda:



No atendimento por uma rede convencional de ônibus (Figura 10.1), a melhoria do atendimento de um bairro demanda mais linhas diretas para outros bairros ou regiões da cidade e esbarra na necessidade de ampliação da frota de ônibus e, conseqüentemente, no aumento de custos. Em um sistema integrado (Figura 10.2) um bairro possui uma linha que agrupa toda a frota de ônibus que atende aquela localidade, que vai para a área central. Para se dirigir a qualquer outra região da cidade, basta o usuário pegar um ônibus em seu bairro e fazer o transbordo para outra linha que vá para seu local de interesse, no melhor ponto onde elas se cruzam, usando a bilhetagem eletrônica. Dessa forma seu bairro está interligado com toda a cidade, sem a necessidade de uma nova linha específica.

O usuário tem a opção de usar duas linhas radiais, que saem respectivamente dos bairros e vão para um terminal na área central, ou uma linha radial e outra circular, que conecta os sub centros urbanos (Figura 10.2). A melhoria do atendimento de um bairro passa a ser a adequação da frota dedicada a ele em relação à demanda verificada ao longo do dia e seus intervalos; e não mais a existência de linhas diretas.

É possível também a implantação de sistemas estruturais de transporte, como linha de metrô ou BRT, conforme a demanda do eixo de transporte (representado pelo traço mais grosso na Figura 10.2)

A reorganização das linhas em um sistema troco-alimentado, previsto no PDTU e no Edital de licitação não foi implementada, apesar de algumas iniciativas isoladas, como o caso da integração na Estação Park Way (Floricultura) iniciada em 2015. A integração no centro de Taguatinga para a operação de linhas expressas pelo Corredor da EPTG foi realizada em 2013, com as empresas Planeta, Satélite Pioneira e Cidade Brasília, mas enfrentou grande resistência da população devido, entre outros fatores, à falta de espaço adequado para acomodação dos passageiros e tempo de espera na Praça do Relógio.

Durante as entrevistas realizadas para a elaboração deste Estudo, foi mencionado que o sistema licitado ainda não está em operação. Porém o que se observa no Edital é uma referência genérica ao sistema de linhas que está previsto no PDTU. As áreas/bacias operacionais licitadas são formadas por linhas diretas entre as várias origens e destinos e não o resultado de um sistema racionalizado. Na pesquisa para a elaboração deste Estudo não foi identificado nenhum documento público com proposta de racionalização do sistema para ser discutido com a população, conforme concepção prevista no PDTU ou no Edital.

Atualmente existe a integração tarifária no DF, por meio da qual o usuário pode utilizar duas linhas de ônibus e o metrô no período de três horas, desde o dia 22 de dezembro, pagando uma tarifa de R\$ 5,00. Porém, com a expansão da integração tarifária sem a reorganização de linhas, é possível que haja um certo grau de resistência da população com as medidas de racionalização que devem ser implementadas no futuro, previstas no PDTU. Hoje ela conta com as facilidades das linhas diretas que serão substituídas por linhas complementares com necessidade de transbordo (sistema tronco-alimentado), o que será visto como perda de tempo, mesmo que o tempo total final de deslocamento seja reduzido e que os usuários tenham acesso a todo o território do DF, por meio da integração tarifária proporcionado pelo Sistema de Bilhetagem Eletrônica. A manutenção do atual modelo operacional do sistema ônibus combinado com o aumento de tempo de integração e a redução dos níveis tarifários, no longo prazo, aumentam a acessibilidade, mas podem demandar aumento de subsídio para a cobertura dos custos operacionais, o que pode exigir novas fontes de recursos. Em situações onde há restrição orçamentária ou não há previsão de subsídio público ao sistema de transporte coletivo, a integração tarifária é implementada simultaneamente à reorganização das linhas, com o objetivo de reduzir custos, resultante da otimização da operação, ao mesmo tempo em que se reduz a arrecadação, por meio da redução das tarifas pagas pelos usuários.

Outro aspecto que foi profundamente alterado pela Licitação foi a frota de ônibus associada ao STPC. Antes da Licitação a frota do DF estava com idade média elevada, conforme Gráfico 4 apresentado anteriormente no item 3.1, e era uma das causas do elevado índice de quebras e falta de confiabilidade dos serviços apontada pela população. O momento mais importante dessa mudança foi a exigência de frota 0km para as novas empresas iniciarem a operação nas 5 áreas operacionais licitadas. O DF saiu de uma situação de frota operacional extremamente velha para uma frota com idade média de 4 anos atualmente.

A frota nova resultou no aumento de conforto para os usuários, melhoria da condição de trabalho para motoristas e cobradores, redução da emissão de poluentes locais, aumento da confiabilidade do sistema devido à redução da quebra de veículos e aumento da segurança devido à redução dos riscos de acidentes. Mas resultou em aumento dos custos, devido ao valor de uma frota 0km, quando comparada com uma frota de idade elevada, que operava os serviços. É importante destacar que a direção do Sindicato dos Rodoviários-DF, durante a entrevista realizada para a elaboração desse estudo, manifestou

que a melhoria das condições de trabalho decorrente da troca de frota resultou na redução de casos de Lesões por Esforços Repetitivos (LER) e Distúrbios Osteomusculares Relacionados ao Trabalho (DORT). No prazo de elaboração desse estudo não foi possível realizar o levantamento de informação nos setores governamentais responsáveis pelo acompanhamento desses temas. Porém essa afirmação é bastante razoável e a hipótese de redução desses problemas é bastante provável.

A Lei nº 5.590, de 23 de dezembro de 2015 dispõe sobre a proibição de incorporação de ônibus com motor dianteiro para operar no sistema de transporte coletivo na renovação da frota, com ressalva dada pela Lei 5661 de 02 de junho de 2016 para mini ônibus. Dessa forma, nos próximos anos, será aprimorada as condições de trabalho dos condutores e a qualidade dos serviços, devido à diminuição de ruído no interior dos veículos.

4.3 Modelo de financiamento

O financiamento do sistema de transporte público pode ser dividido em **infraestrutura**, compreendendo sua implantação, expansão e manutenção, bem como a **operação de serviços**. Nesse Estudo o foco de análise é a operação e seu financiamento, uma vez que é neste componente do serviço de ônibus que houve as maiores mudanças nos anos recentes no DF, principalmente após a realização da Licitação, sendo este um dos pontos de maior controvérsia atualmente quando se discute o STPC. O financiamento da operação dos ônibus, responsável por quase 75% da demanda diária por transporte público do DF, evoluiu de um sistema de pagamento de tarifa simples por linha utilizada, para um sistema de tarifa integrada por meio da utilização de sistema de bilhetagem eletrônica.

A evolução das tarifas das linhas de ônibus que atendem o DF é apresentada na tabela abaixo. As tarifas em vigência no DF foram fixadas por meio do Decreto Nº 37.940, de 30 de dezembro de 2016.

Tabela 2. Evolução das tarifas do STPC do DF

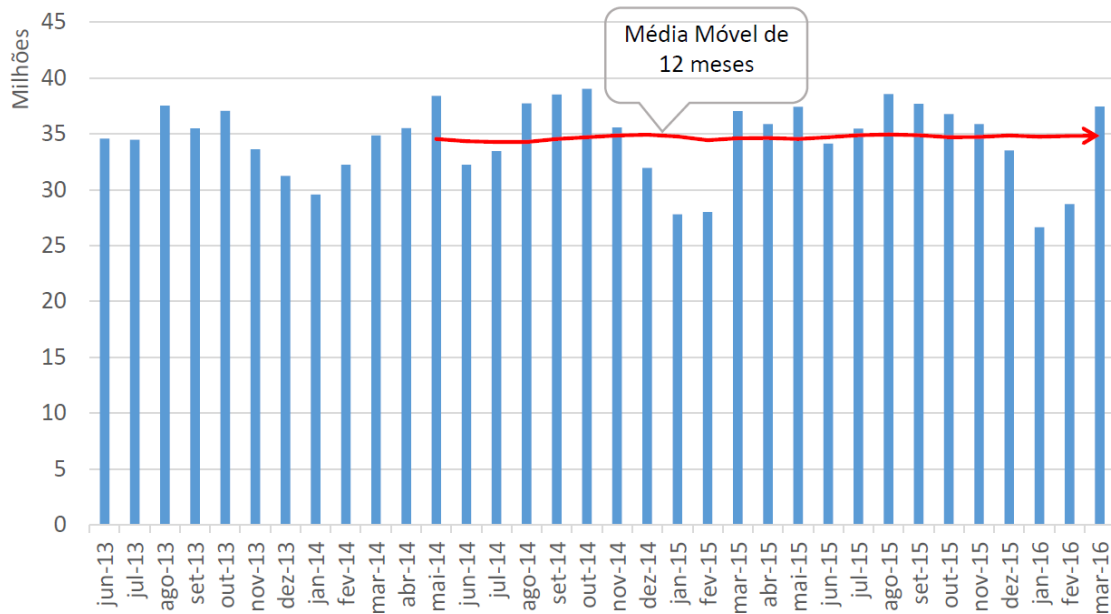
Serviço Básico do STPC	Valor	Decreto e Data	U N I F I C A Ç Ã O D E D A T A	Decreto 36762 18/09/2015	Decreto 37940 30/12/2016
- Urbana 1 (Circular Curta): Cidade e Plano Piloto.	1,50	26.501/05		2,25	2,50
- Urbana 2 (Circular Longa): Cidade e Plano Piloto.	2,00	26.501/05		3,00	3,50
- Urbana 3 (Circular Interna): Cidade	1,50	30012/09		2,25	2,50
- Metropolitana 1 (Ligação Curta): Cidade / Plano Piloto.	2,00	26.501/05		3,00	3,50
- Metropolitana 2 (Ligação Longa): Cidade / Plano Piloto.	3,00	26.501/05		4,00	5,00
- Metropolitana 3 (Ligação Intermediária): Cidade/ Cidade	2,50	20087/07		3,00	3,50
Cidade / Plano Piloto.					

Fonte: Elaboração própria

É possível observar que as tarifas tinham datas diferentes de reajustes, que foram unificadas a partir de 2015. Outro aspecto que chama atenção é o longo período sem reajuste de tarifas, com intervalos que variam de 6 anos na tarifa tipo Urbana 3, 8 anos na tarifa tipo Metropolitana 3 e 10 anos nas outras tarifas.

No período de junho de 2013 a março de 2016 a quantidade de passageiros transportados nas cinco bacias do STPC-DF manteve-se praticamente constante, com uma média mensal de 34,5 milhões de passageiros.

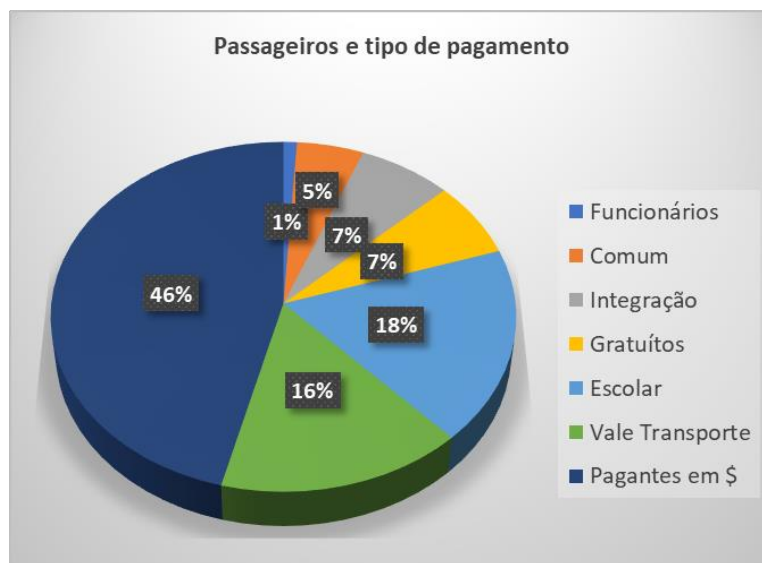
Gráfico 6. Média mensal de passageiros transportados



Fonte: FERNANDES, Arlindo. Avaliações sobre o transporte coletivo no DF- leituras e reflexões. 2016

Da demanda registrada no Sistema de Bilhetagem eletrônica cerca de 34% são passageiros que têm gratuidade tarifária. Neste total não estão incluídos os passageiros idosos que têm gratuidade tarifária, mas não passam pela catraca e, portanto, não são contabilizados.

Gráfico 7. Passageiros por tipo de pagamento



Fonte: FERNANDES, Arlindo. Avaliações sobre o transporte coletivo no DF- leituras e reflexões. 2016

Para facilitar a análise da evolução do modelo de financiamento da operação das linhas de ônibus do DF e a análise dos desafios existentes, inicialmente é importante apresentar a evolução de alguns conceitos relacionados à **cálculo de custo, fontes de financiamento e modelo de remuneração da operação dos serviços**.

As discussões em torno do financiamento do transporte público no Brasil têm como referência inicial a planilha para cálculo tarifário estabelecida pelo Grupo Executivo de Integração de Políticas de Transporte (GEIPOT) na década de 1980. A planilha é elaborada com o princípio de **“tarifa pelo custo”**, no qual são estimados todos os custos envolvidos na operação de uma rede de transporte público, obtendo-se um custo por quilômetro. Segundo o IPEA (2013) esse modelo de cálculo é baseado na fórmula de custo médio, no qual o custo quilométrico do sistema é dividido pelo Índice de Passageiros por Quilômetro (IPK) que, em última análise, significa que os custos de produção do transporte são repartidos entre os usuários pagantes equivalentes. Para se obter o número de usuários pagantes equivalentes, desconta-se os passageiros que têm reduções tarifárias, e nesse caso, dois usuários que tem redução de 50% na tarifa equivalem a um usuário pagante. O IPK também é utilizado para referenciar a produtividade econômica das linhas. A fórmula básica para o cálculo da tarifa pelo modelo do GEIPOT é apresentada abaixo:

$$\text{Tarifa} = \text{Ckm}/\text{IPKe}$$

Onde:

Ckm é o custo por quilômetro

IPKe é o Índice de Passageiros por km equivalente, ou seja, descontando-se as reduções tarifárias.

Ainda segundo IPEA (2013),

Pela análise da fórmula simplificada de cálculo tarifário pode-se explicar o processo de elevação dos valores das tarifas pelo qual os sistemas brasileiros vêm passando nos últimos anos. Pelo lado dos custos, representados pelo numerador da fórmula, observa-se uma elevação real dos principais insumos do setor (principalmente o diesel), enquanto pelo lado da demanda, o denominador da fórmula, observa-se que o volume de passageiros pagantes caiu bastante em relação ao final do século passado (Carvalho e Pereira, 2012a). A conjunção desses dois fatores — elevação dos custos e redução dos níveis de passageiros pagantes — provocou a elevação do preço das tarifas em termos reais. (página 6)

A planilha do GEIPOT tem a função de calcular o custo e estabelecer a tarifa que será paga pelos usuários, que é a fonte de financiamento do sistema e de remuneração dos operadores. O cálculo tarifário normalmente é anual e exige do poder público o acompanhamento da evolução do preço de todos os insumos previstos na planilha. No caso do reajuste de preços de um insumo ele é automaticamente incluído na planilha.

O método de cálculo do GEIPOT recebeu várias críticas ao longo dos anos, como a necessidade de acompanhamento sistemático dos índices de preço pelo poder público, adequação de índices de consumo/utilização para cada cidade, impossibilidade do poder público conhecer as práticas efetivas de operação no interior das empresas e repasse automático de aumento de preços para a tarifa, desestimulando a obtenção de redução de custos por parte dos operadores.

Para tentar resolver os problemas apontados nas críticas ao modelo de planilha do GEIPOT, foi desenvolvida uma nova forma de contratação e remuneração de operadores, baseado não mais na “tarifa pelo custo”, mas na “**tarifa de preço**”. Por esta nova formulação as empresas são contratadas a partir da proposta de menor tarifa de custo para o poder público, na operação de um serviço com determinadas especificações de oferta e padrão de qualidade. No edital de licitação e no contrato de concessão é estabelecido um índice de reajuste anual das tarifas (INPC ou uma cesta de índices) e um prazo para a revisão tarifária, normalmente entre 3 e 5 anos. Dessa forma não haveria repasse automático de preços dos insumos para o cálculo da tarifa, uma vez que o reajuste é estabelecido por um índice de inflação da economia como um todo e não a inflação do setor. Assim os operadores seriam estimulados a buscar constantemente a redução de custos por meio de negociações e eventual troca de fornecedores, colocando a lógica de mercado para estimular a redução de custos operacionais.

O processo de revisão tarifária é o momento de verificação de mudanças estruturais de preços dos insumos, da demanda de passageiros e da oferta de transporte (veículos, frequência etc.) no período entre a assinatura do contrato de concessão e a primeira revisão e, posteriormente, entre as datas de revisão tarifária. Esse processo permite que as condições iniciais estabelecidas no edital de licitação sejam reestabelecidas, como a Taxa Interna de Retorno (TIR) e o equilíbrio econômico e financeiro do contrato. Para a verificação do comportamento dos elementos que impactam o contrato de concessão o Poder Público pode contratar empresas específicas de auditorias. Esse modelo de contratação/remuneração é utilizado atualmente nas cidades de São Paulo e Belo Horizonte. No caso de São Paulo há a previsão de subsídio tarifário, o que não ocorre em Belo Horizonte.

Para analisar a política tarifária e o financiamento do transporte público do DF, inicialmente é importante que sejam separados três conceitos que normalmente são tratados de forma conjunta na planilha do modelo GEIPOT. Essa separação facilita a análise dos problemas e a proposição de soluções para o financiamento do transporte público. Esse item de análise envolve:

- (i) a cálculo de custos,
 - (ii) o financiamento da operação e
 - (iii) a remuneração dos operadores do Sistema de Transporte Público Coletivo (STPC).
- **Cálculo de custo:** É o valor resultante da somatória do preço de todos os itens necessários para a operação dos serviços de transporte coletivo. Seu cálculo considera a compra de veículos (custo de capital), energia, salários de trabalhadores, despesas administrativas, impostos e remuneração e depreciação de capital investido, inclusive em garagens. Este último item pode ser calculado tanto para uma empresa pública quanto para uma empresa privada, pois resulta na capacidade de aquisição de veículos para a renovação de frota e o lucro, no caso da empresa privada. Esse destaque é importante, uma vez que no Brasil predomina a operação privada dos ônibus empregados nas linhas de transporte público coletivo. No modelo “tarifa pelo custo” do Geipot é usado uma planilha detalhada, com acompanhamento periódico da evolução dos preços. No modelo “tarifa pelo preço” o custo é definido na proposta técnica vencedora da licitação e possui previsão de reajuste e revisão periódicos.
 - **Financiamento da operação:** Todos os recursos financeiros obtidos de variadas fontes com o objetivo de cobrir os custos de operação dos serviços. Eles normalmente são obtidos por meio da cobrança de tarifas do usuário e, quando necessário, por meio de subsídios governamentais como é o caso, por exemplo, nas cidades de Campinas (SP), Guarulhos (SP) e São Paulo.

Existem também outras fontes possíveis de recursos, como a cobrança de impostos e taxas. A Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU) instituída por meio da lei 12.587/12 criou a possibilidade de destinação de recursos arrecadados com instrumentos de gestão de demanda, como a gestão de estacionamento e a cobrança pelo uso da via pelo transporte individual. Para o financiamento dos serviços é fundamental a discussão de uma política tarifária, que estabelece se ela será simples ou integrada, se será única ou diferenciada por distância/extensão de uma linha e estabelecerá também os eventuais descontos ou gratuidades. Mesmo que determinados segmentos da população tenham redução ou isenção tarifária, a utilização do sistema de transporte por parte das pessoas que têm benefício tarifário deve ser contabilizada para efeitos de dimensionamento da oferta de transporte.

O Artigo 9 da PNMU estabeleceu também a possibilidade de diferenciação entre a tarifa de uso e a tarifa de remuneração dos operadores, que podem ter forma de fixação e critérios de reajustes dissociados em percentual e data base. Em muitos países europeus o usuário, por meio de pagamento de tarifa de uso, é responsável por uma cobertura que varia entre 30% e 50% do custo operacional dos serviços, enquanto o restante dos recursos é obtido por percentuais que variam entre taxas pagas por empresas (França), subsídio governamental, patrocínios e outras receitas de comunicação/propaganda e operações urbanas. No caso de uma política de “Tarifa Zero”, ou seja, de gratuidade total de uso, a instância de governo responsável pela rede de transporte teria de buscar as fontes de financiamento da operação, que podem vir do orçamento público e da contribuição de vários agentes econômicos.

- **Remuneração dos operadores:** pagamento realizado para as empresas operadoras de transporte público, sejam públicas ou privadas. A remuneração pode ser realizada de diferentes formas, seja pelo número de passageiros transportados, quilometragem rodada pela frota privada empregada na prestação dos serviços, operação privada de frota pública ou a combinação de dois ou mais critérios. O modelo de remuneração estabelece também a forma de reajuste das tarifas técnicas de remuneração, que podem ser dissociadas da data e do percentual aplicado à tarifa de uso, quando elas forem diferentes.

A licitação realizada no período 2011/2013 foi baseada, resumidamente, nos seguintes elementos

- Critérios de seleção: habilitação técnica e oferta de menor tarifa para cada bacia/área operacional, considerando os valores de referência estabelecidos pelo GDF para cada área de operação;
- Definição de Tarifa Técnica por área para a remuneração dos operadores e Tarifa Usuário para pagamento pelo uso dos serviços;

- Tarifa Técnica: valor, por passageiro pagante transportado, proposto pelas licitantes no certame e que servirá de parâmetro para a remuneração da concessão e manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, no caso das licitantes vencedoras, observadas as condições de reajuste e revisão definidas no contrato de concessão;

- Tarifa Usuário: valor ou valores diferenciados de tarifa decretados pelo governador do Distrito Federal para utilização do serviço básico rodoviário do sistema de transporte público coletivo do distrito federal.

- Previsão de subsídio público para cobrir eventuais diferenças entre o valor arrecadado por meio da tarifa paga pelos usuários e a tarifa técnica da área de operação;
- Cobertura, pelo GDF, do custo com as gratuidades plenas dos estudantes e pessoas com deficiência;
- Conta de compensação: conta de consolidação de receitas e de pagamentos de remuneração de operadores do Serviço Básico Rodoviário, gerenciada e administrada pelo PODER CONCEDENTE, destinada à consolidação e compensação de todas as receitas provenientes da arrecadação da TARIFA USUÁRIO, do repasse de SUBSÍDIO e de outras fontes de receitas;
- Reajuste anual da tarifa técnica, conforme fórmula específica;
- Revisão tarifária a qualquer momento;
- Garantia de equilíbrio econômico financeiro do contrato (TIR e valor presente líquido).

A tarifa técnica corresponde ao **preço** estabelecido pelas empresas, nas suas respectivas propostas comerciais, para prestarem um serviço nas condições estabelecidas pelo GDF no Edital. Os contratos estabelecidos entre o DF e as cinco empresas operadoras do STPC prevê uma atualização anual da tarifa técnica, baseada em uma fórmula de reajuste (ver box), bem como a revisão tarifária, que pode ser solicitada a qualquer momento por uma das partes, caso seja percebido alterações estruturais nas condições de prestação dos serviços, seja na variação de demanda, oferta de transporte ou preços de insumos. Basicamente, a fórmula de reajuste anual considera a variação de insumos importantes para a prestação dos serviços e eles possuem diferentes pesos: preço do Diesel (17%), reajuste de salários dos condutores (50%), variação dos preços da frota de ônibus (28%) e variação de preços gerais verificados no Brasil pelo Índice Geral de Preços – IGPM (5%).

O STPC conta com **tarifa integrada** e, conforme o Decreto Nº 34.495, de 27/06/2013, o usuário pode realizar dois transbordos pagando uma tarifa equivalente à tarifa integral “Metropolitana 2”, quando da utilização dos modais rodoviário e metroviário, o que hoje equivale a R\$ 5,00. Em setembro de 2017 o GDF lançou o “**Bilhete Único**”⁸ que, na prática, foi a ampliação da atuação do Metrô na venda de créditos do STPC. Foram instalados, nas estações do Metrô, equipamentos de bilhetagem compatíveis com a tecnologia utilizada no sistema ônibus. O sistema de bilhetagem inicial do Metrô continuará a funcionar, recebendo o bilhete unitário de papel. Os postos de vendas das estações do Metrô passaram a vender os créditos do STPC, ampliando a acessibilidade dos usuários aos créditos eletrônicos, uma vez que eram vendidos apenas na Rodoviária, maior terminal do STPC localizado no Eixo Monumental de Brasília. Os recursos das vendas são depositados em conta específica do DFTrans para o pagamento da operação do sistema. A partir do dia 22 de dezembro de 2017 o tempo de integração foi ampliado para 3 horas.

⁸ Foram criados também mais quatro tipos de cartões: - Criança Candanga, que beneficia crianças de três a cinco anos; - Especial do Acompanhante voltado somente para os acompanhantes de pessoas com deficiência; Melhor Idade para idosos com isenção tarifária e Cartão para turistas

O reajuste anual da tarifa técnica do STPC é calculado por meio da seguinte fórmula:

$$TR = TP \times \{1 + [0,17 \times ((PRDi - PRDo) / PRDo) + 0,50 \times (VP) + 0,28 \times ((IVRCAi - IVRCAo)/IVRCAo) + 0,05 \times ((IGP Dli - IGP Dio)/IGP Dio)]\}$$

Onde:

TR é o valor reajustado da Tarifa Técnica

TP é o valor da Tarifa Técnica em vigor

PRDo é o preço do litro de óleo Diesel, relativo ao segundo mês anterior à data de fixação da Tarifa Técnica em vigor, extraído do Levantamento de Preços Praticados em Brasília, base mensal, do Sistema de Levantamento de Preços – SLP, da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP, com referência ao preço médio da Distribuidora, excluídos eventuais benefícios de isenção tributária aplicáveis à Concessionária

PRDi é o preço do litro do Diesel, relativo ao segundo mês anterior ao da data de reajuste, extraído do Levantamento de Preços Praticados em Brasília, base mensal, do Sistema de Levantamento de Preços – SLP, da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP, com referência ao preço médio da Distribuidora, excluídos eventuais benefícios de isenção tributária aplicáveis à Concessionária

VP é o percentual de variação das despesas com pessoal, apurado de acordo com a variação percentual acumulada do INPC (Índice Nacional de Preços ao Consumidor), desde a data de variação da Tarifa Técnica em vigor até a data do reajuste, ou de acordo com o percentual definido em Dissídio Coletivo do Trabalho, do qual tenha participado, obrigatoriamente, o Concedente como terceiro interessado ou interveniente, na forma do artigo 624 da Consolidação das Leis de Trabalho.

IVRCAo é o Índice de Veículos Automotores, Reboques, Carrocerias e Autopeças, relativo ao segundo mês anterior à data de fixação da Tarifa Técnica em vigor, calculado pela Fundação Getúlio Vargas – FGV, Revista Conjuntura Econômica (coluna36) do Índice de Preços do Produtor Amplo – Origem (IPA-OG) – Brasil.

IVRCAi é o Índice de Veículos Automotores, Reboques, Carrocerias e Autopeças, relativo ao segundo mês anterior ao da data de reajuste, calculado pela Fundação Getúlio Vargas- FGV, Revista Conjuntura Econômica, (coluna 36) do Índice de Preços ao Produtor Amplo- Origem (IPA-OG) – Brasil

IGP-Dio é o Índice Geral de Preços - disponibilidade interna, relativo ao segundo mês anterior à data de fixação da TARIFA TÉCNICA em vigor, calculado pela Fundação Getúlio Vargas- FGV (coluna 2), Revista Conjuntura Econômica

IGP-Dli é o Índice Geral de Preços - disponibilidade interna, relativo ao segundo mês anterior ao da data de reajuste, calculado pela Fundação Getúlio Vargas- FGV (coluna 2), Revista Conjuntura Econômica

A fórmula para o reajuste das tarifas técnicas considera majoritariamente os insumos diretamente relacionados à prestação dos serviços (95%) e um valor residual para a variação geral de preços da Economia (5%). Chamou a atenção a previsão de revisão tarifária a qualquer momento, o que tira deste instrumento seu caráter de recomposição de condições contratuais no médio prazo. Durante as entrevistas para a realização deste Estudo foi possível concluir que essa condição foi estabelecida em função das alterações nas linhas de ônibus prevista no Edital, para a implantação do sistema tronco-alimentado, o que pode ocasionar alterações econômicas nas áreas de operação licitadas, e demandaria a revisão tarifária. É importante destacar que a iniciativa para a revisão da tarifa técnica pode ser do GDF, caso a racionalização das condições operacionais (aumento de velocidade, alteração de frota, produção

quilométrica etc.) e aumento de demanda reduzam o custo por passageiro e aumentem a arrecadação das empresas, podendo resultar na redução do valor da tarifa técnica.

Durante as entrevistas, foi possível apurar que o modo rodoviário do STPC custa por ano cerca de R\$ 1,2 bilhão. O repasse do GDF em 2016 foi de aproximadamente R\$ 600 milhões, o que corresponderia a cerca de 50% do custo operacional do sistema, assim contabilizados:

- R\$ 300 milhões para cobrir os custos do Passe Livre Estudantil;
- R\$ 100 milhões para cobrir custos das Pessoas com Deficiência;
- R\$ 200 milhões para cobrir a diferença entre a arrecadação da Tarifa Usuário e a remuneração dos operadores calculada pela respectiva Tarifa Técnica de cada área de operação.

A previsão de repasse para 2017 é de R\$ 456 milhões. A redução do repasse decorre de medidas de controle de uso das gratuidades. Estima-se um passivo referente a 2016 por volta de R\$ 120 milhões.

O desequilíbrio entre a arrecadação das tarifas e o montante que deve ser pago às operadoras, decorrente da aplicação da tarifa técnica, pode ser de valor elevado em curto prazo de tempo, decorrente da eventual falta de reajuste das tarifas. Mas reajustes de tarifa para cobrir todo o custo operacional esbarram na capacidade de pagamento dos usuários. A necessidade do GDF destinar recursos de outras fontes orçamentárias para fazer frente aos subsídios estabelecidos pode gerar questionamentos quanto à sustentabilidade do modelo de financiamento e às prioridades da atual e das futuras administrações.

Diferentemente do modelo “GEIPOT”, que exigia um controle dos vários detalhes envolvidos na planilha tarifária, o tipo de contrato existente no DF exige uma organização do poder concedente para o exercício do controle do funcionamento do STPC, por meio do sistema de bilhetagem eletrônica (controle da arrecadação do sistema e da demanda transportada), do sistema de GPS, para controle da operação (frota efetivamente alocada e quilometragem rodada) e o controle da qualidade dos serviços prestados.

A separação entre “Tarifa Técnica” de remuneração e a “Tarifa de Uso”, somado à dificuldade de praticar tarifas crescentes, dada à limitada capacidade pagamento da população, são fatores importantes para que o GDF busque, com urgência, a racionalização do sistema e diminua os custos operacionais, como abordado no item 4.3. Aliado ao movimento de redução de custos, devem ser implementadas medidas para aprimorar o financiamento que passam, necessariamente, pela identificação de novas fontes de recursos complementares ao subsídio governamental, bem como medidas para evitar a perda de arrecadação no médio e longo prazo.

A diferenciação entre a “tarifa de uso” e a “tarifa técnica” usada para a remuneração, juntamente com o sistema de bilhetagem eletrônica, permite que o GDF tenha uma maior flexibilidade para a adoção de isenções e reduções tarifárias. Mas essas iniciativas exigem, em contrapartida, a identificação de fontes complementares de financiamento desses benefícios tarifários, seja por meio de subsídio governamental ou fontes da sociedade, como as existentes em outros países. Essa diretriz é necessária para que a queda de arrecadação não resulte em aumento de tarifa para os outros usuários pagantes e, conseqüentemente, sua penalização. Outro aspecto importante é que níveis tarifários crescentes resultam em queda de demanda no médio e longos prazos, o que exige mais subsídio para o sistema.

O chamamento dos usuários do transporte individual para contribuir com o pagamento do transporte público coletivo está alinhado com o que preconiza as melhores práticas internacionais, devido ao seu caráter de serviço universal, essencial e direito social. A boa prática internacional aponta que os recursos arrecadados por esses instrumentos (i) devem estar vinculados ao financiamento da operação do transporte público, (ii) os mecanismos de arrecadação devem ser transparentes e (iii) deve haver controle

social sobre a arrecadação e a destinação dos recursos. Dentre as possíveis medidas, podem ser listadas

- Extinção da isenção de IPVA de veículos 0km praticada pelo GDF, instituído pela Lei Distrital n.º 4.733/2011;
- Maior rigor na cobrança da taxa de licenciamento dos veículos;
- Desenvolvimento e implementação de Gestão de Estacionamento com implantação do modo Rotativo, com pagamento, e criação de taxas sobre estacionamentos privados e outras modalidades de concessão;
- Pressão pela criação da CIDE Distrital (CIDE Verde);
- Majoração da alíquota de ICMS de combustíveis usados no transporte individual;
- Ampliação e aprimoramento da exploração comercial de espaços publicitários nos veículos, terminais e demais instalações do STPC.

O controle de uso das gratuidades iniciado com o Decreto 3810/17 e a previsão de reconhecimento biométrico dos usuários gratuitos implementados ao longo de 2017 são avanços importantes para combater as fraudes. A criação do Cartão Melhor Idade vai gerar o registro da gratuidade do idoso na catraca, mas não significa que haverá aumento de custos operacionais para as empresas, pois hoje seus beneficiários já são transportados, atendendo legislação federal. Essa medida pode combater eventuais fraudes existentes no uso deste benefício. O uso do Cartão Melhor Idade pode trazer transtornos para os idosos que não são do DF e tenham que usar o STPC. Mas a transparência desses números e mecanismos são importantes para o controle social sobre o STPC e é fundamental que a sociedade acompanhe quais os encaminhamentos serão propostos tanto pelo governo quanto pelas empresas quanto a este tema. A prevenção de perda de receita do sistema passa pela aceitação por parte de setores da sociedade em não ampliar o número de categorias de usuários com gratuidades e, conseqüentemente, não aumentar o subsídio ao STPC. É necessário também sensibilizar o poder Legislativo, uma vez que há, historicamente, uma tendência de concessão de novas gratuidades pela Câmara Legislativa.

A ampliação do acesso aos créditos eletrônicos para integração tarifária amplia a acessibilidade das pessoas e reduz o custo total de deslocamento para o usuário, uma vez que o pagamento é limitado a R\$ 5,00. Porém a concessão desse benefício, sem a racionalização simultânea das linhas, pode gerar resistência à sua implementação no futuro, como citado anteriormente. A entrada do Metrô na gestão de créditos eletrônico do STPC é fator fundamental para que ela permaneça sob operação pública. A Lei 4011/2007 cita um Fundo de Transporte e um Conselho Gestor. As pesquisas documentais não apontam seu funcionamento e nas entrevistas com atores importantes do setor esses temas também não foram citados.

4.4 Planejamento

O planejamento do STPC foi tratado no item 2 deste Estudo, quando foram apresentadas as ações previstas no Plano de Transporte Urbano (PTU) e no Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade do Distrito Federal e Entorno – PDTU. O PDTU foi elaborado e aprovado antes do estabelecimento da Política Nacional de Mobilidade Urbana, instituída por meio da Lei Federal nº 12.587/2012. Dessa forma, há importantes aspectos que devem ser aprimorados no planejamento da mobilidade quando da revisão do PDTU, previsto para ser concluído em 2020, conforme estabelece a Lei do PDTU. Os aprimoramentos estão relacionados ao estabelecimento de metas de participação do transporte público e do transporte ativo (a pé e por bicicleta) no conjunto de deslocamentos do DF, a redução de emissões de poluentes locais e gases de efeito estufa e a redução de vítimas (mortos e feridos) no trânsito.

Apesar dessa necessidade de sintonia fina com a PNMU, o PDTU apresenta importante concepção sobre a configuração da rede de linhas e organização do STPC e têm orientado as ações das três administrações distritais do período 2007/2017.

4.5 Implantação de infraestrutura

O DF conta hoje com sua primeira linha de BRT (BRT Sul) com 42 km de extensão, tráfego contínuo sem semáforos em quase toda sua extensão. A frota operacional é composta por 100 veículos que operam linhas expressas e paradoras. Foi implantado também um conjunto de Faixas Exclusivas de Ônibus ao longo da Avenida W3 Sul, W3 Norte, Setor Policial e EPNB que totalizam 41,9 km.

O PDTU apresenta um diagnóstico sobre os terminais, à época de sua elaboração.

Os terminais necessitam de imediata revitalização e adequação, para conformar-se à acessibilidade universal e aos requisitos do novo modelo previsto para o Sistema Integrado de Transporte. Reformas realizadas há mais de dez anos não foram suficientes. Permanece a necessidade de sua ampla reestruturação, não só nos aspectos operacionais, em que, por exemplo, devem ser revistas diversas linhas de ligação e circulares internas para operação nos terminais de ponta (Terminal Asa Sul e Asa Norte), quanto no funcionamento interno de cada terminal, reavaliando-se a infraestrutura e os serviços existentes. (página 69)

No período de 2015 a 2017 foram implantados e/ou reformados 17 terminais: Ceilândia (2), Cruzeiro, Gama, Guará I, Guará II, M Norte, Núcleo Bandeirante, Paranoá, Planaltina, Recanto das Emas (2) Riacho Fundo II, Samambaia, Samambaia Sul, Sobradinho II e Taguatinga Sul

Um dos desafios relacionados à infraestrutura é a operação do Corredor de ônibus da EPTG que foi implantado com recursos do PTU/BID e obras concluídas em 2011, mas ainda não está em operação. Dentre os problemas identificados para sua operação podem ser destacados:

- O corredor atende a parte central do deslocamento entre Taguatinga e o Plano Piloto pois não há início do corredor em Taguatinga e continuidade no Plano Piloto;
- Pontos de embarque e desembarque à esquerda da via, o que exige frota dedicada com portas nos dois lados do veículo. Apesar de prevista na licitação, esta frota ainda não foi adquirida pelas empresas responsáveis pela operação neste corredor;

Apesar dos avanços registrados em relação à implantação de infraestrutura, ela ainda enfrenta problemas. Os pontos de embarque/desembarque do Corredor da EPTG estão abandonados e as faixas de rolamento são utilizadas pelos automóveis. Essa situação de projeto incompleto compromete a imagem de corredores exclusivos de ônibus. Em relação ao BRT Sul, falta a implantação dos trechos 3 e 4 previstos em seu projeto original, há estações não operantes, subutilizadas e algumas delas de uso questionável, há trechos com invasão recorrente pelos automóveis e falta de integração do BRT com o transporte individual por meio de estacionamento nas estações de ponta. Um dos encaminhamentos para a melhoria do BRT Sul seria sua conclusão até o Eixo Monumental e implantação de faixa exclusiva até a Rodoviária.

Quando comparado com os projetos previstos do PDTU, incorporados nos Programas “Brasília Integrada”, “Sistema Integrado de Mobilidade Urbana” e “Circula Brasília”, a infraestrutura dedicada ao STPC ainda é pequena. É possível afirmar que, de maneira geral, quando um governo estadual tem recursos disponíveis por meio de financiamentos, há um ciclo de investimentos que contempla tanto o

transporte público, o transporte não motorizado e a circulação do transporte individual. Porém, quando os recursos se tornam escassos, predominam as intervenções que atendem ao transporte individual. O risco do GDF ter esse comportamento deve ser observado, dada a cultura rodoviarista presente no DF, a prática muitas vezes observada ao longo da história de tentar resolver os problemas de mobilidade urbana com obras viárias e as previsíveis dificuldades de financiamento que os governos estaduais e municipais devem enfrentar nos próximos anos.

Especificamente no DF, os recursos provenientes do PTU/BID terminaram e a conjuntura econômica do país aponta para uma drástica redução de financiamento de infraestrutura para a mobilidade urbana. A PEC 55/2016 congelou o orçamento do governo federal pelos próximos 20 anos, pois ele será reajustado pelo índice de inflação do ano anterior e, na prática, eventuais aumentos de arrecadação do governo não poderão ser usados para investimentos, apenas para despesas de pagamento de dívidas. Dessa forma o governo federal perde sua capacidade de repassar recursos não reembolsáveis para os governos estaduais e municipais por meio do Orçamento Geral da União. Há fontes de financiamento disponíveis por empréstimos, principalmente o Programa Pró-Transporte, com recursos do FGTS, que esbarram na capacidade de endividamento dos governos. Os financiamentos internacionais por sua vez, além da capacidade de endividamento, dependem de aprovação da COFICEX e do Senado.

Em épocas de restrição da capacidade de investimento por parte do Estado, um dos mecanismos sempre lembrados são as Parcerias Público-Privado (PPP). Porém, no caso do transporte público coletivo, elas possuem capacidade limitada de alavancagem de recursos para obras de infraestrutura, uma vez que o pagamento dos investimentos privados tende a ser financiado pelo pagamento de tarifa por parte dos usuários, cuja capacidade de pagamento tem mostrado sinais claros de esgotamento. É bom lembrar que as grandes manifestações populares de 2013 tiveram como um dos seus motivos iniciais o aumento das tarifas de transporte público, tornando-se uma cultura reivindicativa dos movimentos sociais.

Para o setor de transporte público essa alternativa tem que ser cuidadosamente avaliada, pois o STPC do DF já apresenta uma tarifa técnica elevada, quando comparado com o salário mínimo, e tem um dos maiores subsídios do país para a cobertura dos custos operacionais. Algumas experiências bem-sucedidas de PPPs estão relacionadas à operação de terminais. Outro aspecto fundamental dessa discussão está relacionado à justiça tributária, uma vez que os usuários do transporte individual não pagam impostos adicionais quando o sistema viário é expandido por meio de pontes e viadutos usando recursos públicos. Dessa forma não é justo que o Estado transfira para uma PPP a implantação de um BRT e o usuário do transporte público tenha que pagar pelo investimento por meio da tarifa, se ele vier da iniciativa privada.

O GDF tem ampliado a infraestrutura para o transporte público, embora faça altos investimentos em obras rodoviárias para o transporte individual, mas o ritmo precisa ser acelerado e compatibilizado com a reorganização das linhas de ônibus. O PDTU estabelece diretrizes e apresenta propostas claras para a melhoria da infraestrutura do transporte público coletivo, presentes no Circula Brasília, que devem ser buscados pelo GDF. Outra medida importante para a melhoria significativa do sistema é a expansão das Faixas Exclusivas de Ônibus, cujos benefícios foram comprovados em estudo do IEMA (2014) sobre o caso de São Paulo. As Faixas são instrumentos de priorização efetiva do ônibus no sistema viário existente, bastando o investimento em sinalização e fiscalização, que são muito baixos. Ao aumentar a velocidade operacional dos ônibus elas proporcionam a redução significativa do tempo de viagem para o usuário, reduzem o consumo de energia, reduzem a emissão de poluentes locais e gases de efeito estufa e aumentam a atratividade do transporte coletivo. Faixas Exclusivas podem ser consideradas nos seguintes trechos: Eixo Oeste: Av. Hélio Prates, Av. Comercial (Taguatinga), Via Stadium (Taguatinga),

Av. Central, Av. Samdu, Pistão Norte e Sul; Eixo Sul: EPIA, Eixo Sudoeste: EPCT, Eixo Norte: BR020, Área Central: Eixo Monumental

Especial atenção deve ser dada também à implantação de informação online sobre serviços, linhas e horários, bem como abrigos e painéis de informação aos usuários nos pontos de embarque e desembarque. A compreensão sobre o funcionamento do sistema de transporte integrado, sobre a política tarifária e informação online sobre os serviços aumentam a eficiência e a credibilidade do STPC e, conseqüentemente, sua atratividade.

4.6 Gestão

O Item “Gestão” envolve todos os aspectos relacionados ao planejamento, implantação e fiscalização dos serviços estabelecidos pelo poder público, por meio da Secretaria de Estado da Mobilidade Urbana e DFTrans. Especificamente, serão abordados a Bilhetagem Eletrônica e o sistema de venda de créditos, os equipamentos eletrônicos de controle embarcados nos veículos, o Centro de Controle Operacional, o Índice de Qualidade do Transporte (IQT) e o arranjo institucional do GDF para o transporte público.

O sistema de bilhetagem Automática (SBA), implantado em 2010, tem evoluído ao longo dos anos. Até o ano de 2011 a venda de créditos era realizada pela empresa Fácil, de propriedade de empresários operadores do STPC. Em 2011 o GDF assumiu a venda, por meio do Decreto 3285. O principal avanço verificado em 2017 foi a unificação da tecnologia utilizada no sistema de ônibus e do Metrô, o que expandiu o acesso aos bilhetes de integração (Bilhete Único) por meio da rede de vendas formada pelas suas estações.

Os principais atos legais aplicadas ao Sistema de Bilhetagem Eletrônica são:

LEI Nº 4.011, de 12/09/2007. Dispõe sobre os serviços de transporte público coletivo integrantes do Sistema de Transporte do Distrito Federal, instituído pela Lei Orgânica do Distrito Federal, e dá outras providências.

DECRETO Nº 31.311, de 09/02/2010. Aprova o regulamento do Sistema de Bilhetagem Automática - SBA, do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal - STPC/DF, e dá outras providências.

DECRETO Nº 38.010, de 15/02/2017. Aprova o regulamento do Sistema de Bilhetagem Automática – SBA e da implementação e operação do Sistema Inteligente de Transportes – SIT, do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal – STPC/DF, e dá outras providências.

Com a ampliação do Bilhete Único e a entrada do Metrô no seu sistema de venda, sua gestão continua sob controle do Estado.

Os principais instrumentos legais aplicáveis a este item são

DECRETO Nº 32.815, de 25/03/2011 Dispõe sobre a assunção do Sistema de Bilhetagem Automática do Distrito Federal - SBA pelo DFTRANS - Transporte Urbano do Distrito Federal.

DECRETO Nº 34.814, de 07/11/2013 Dispõe sobre o Conselho de Administração do Fundo do Transporte Público Coletivo do Distrito Federal - FTPC/DF.

PORTARIA Nº 28, de 20/5/2014 Aprova o Regimento Interno do Conselho de Administração do Fundo do Transporte Público Coletivo do Distrito Federal – CAFTPC

No edital de licitação foi estabelecido um conjunto de equipamentos eletrônicos embarcados que deveriam estar em funcionamento no primeiro dia da nova operação. São Eles:

- Câmeras de TV, equipamentos de GPS, rádio comunicador, bilhetagem, wi-fi para usuário, painel/display eletrônico embarcado para informações ao usuário, sistema de som a bordo, núcleo de coleta e análise de imagens de Circuito Fechado e Televisão (CFTV) (Anexo II.7 do Edital de Licitação).

Foi previsto também a criação de um Centro de Controle Operacional (CCO), por meio do qual todas as informações referentes ao Sistema de Bilhetagem Automática (SBA) e do sistema de monitoramento da operação (GPS) são centralizados. Porém, a despeito dos equipamentos instalados e da importância estrutural para a gestão e controle sobre o sistema, até hoje não foram elaboradas as especificações técnicas para a implantação e funcionamento do CCO, seja pelas empresas operadoras ou pelo GDF. O Anexo II.7 traz a seguinte redação:

Os sistemas especificados a seguir serão implantados para apoio da operação e da gestão do STPC/DF. Estes sistemas deverão possibilitar um acesso compartilhado entre o PODER CONCEDENTE e as CONCESSIONÁRIAS, contudo cada qual deverá operacionalizar a sua Central de Controle. Assim, com esta estrutura físico-operacional possibilitar-se-á o devido planejamento, gerenciamento, coordenação e fiscalização da gestão do STPC-DF por parte da entidade gestora do sistema, o acompanhamento e o controle dos contratos de concessão pelo Poder Concedente, e ainda, propiciará às concessionárias que administrem e controlem a sua operação, o que garantirá a eficiência e a efetividade da qualidade dos serviços públicos de transporte coletivo no Distrito Federal. (página 4)

As empresas possuem equipamentos de GPS de fornecedores diferentes. A Piracicabana e a Marechal têm equipamento de um mesmo fornecedor (Transdata) e contrataram, recentemente, os serviços de uma empresa que permite a integração das informações por meio de software de gestão específico. A previsão é que as linhas das bacias operadas por estas empresas disponibilizarão informações online para os usuários em 2018. O CCO permite a verificação da oferta (veículos e viagens) e da km rodada pela frota, fatores essenciais para apurar a tarifa técnica do sistema. Porém, durante a realização da pesquisa e das entrevistas para a realização deste Estudo, não foi identificada nenhuma iniciativa para a implantação do CCO que estivesse pública para os interessados. É fundamental que o STPC tenha um CCO único, sob controle do GDF e dados compartilhados com as cinco empresas, permitindo a transparência para os gestores, organismos de controle e de fiscalização do STPC e que passem a ser disponibilizados para o controle da sociedade, de forma compreensível, transparente e acessível.

Uma evolução importante que aconteceu no período analisado foi o estabelecimento do Índice de Qualidade do Transporte (IQT) no edital de licitação. Suas especificações estão no ANEXO VI. Disciplina do Sistema de Controle da Qualidade do Serviço Básico Rodoviário do STPC/DF. Segundo o Edital, o Sistema de Controle da Qualidade do Serviço Básico do STPC/DF constitui elemento de gestão dos serviços e da relação contratual estabelecida com as concessionárias, tendo como objetivos:

- Apurar, através de um conjunto de indicadores, o grau de qualidade do serviço de transporte coletivo, permitindo a orientação de ações operacionais e de planejamento para a superação das principais deficiências observadas;
- Apurar o desempenho das concessionárias em cada período, mediante a transformação dos valores obtidos dos vários indicadores em uma nota de referência, de fácil identificação e acompanhamento;
- Estimular a melhoria contínua dos serviços por parte das concessionárias;

- Servir de processo e parâmetro para a avaliação da qualidade do serviço e para a priorização da melhoria contínua dos serviços.

O Sistema está baseado em um conjunto de indicadores que expressam aspectos operacionais, resumidos na tabela a seguir:

Tabela 3. Itens que formam o Índice de Qualidade do Transporte - IQT

Indicador	Fonte de Informação	Periodicidade	Peso (%)
1. Grau de variação dos intervalos nos pontos terminais	Processamento dos dados obtidos no processo de medição da oferta (controle de frequência) pelo SIM.	Mensal	15
2. Grau de falhas de veículo em operação	Processamento dos dados obtidos no processo de medição da oferta (controle de frequência) pelo SIM.	Mensal	10
3. Grau de cumprimento de viagens	Processamento dos dados obtidos no processo de medição da oferta (controle de frequência) pelo SIM.	Mensal	25
4. Grau de reclamações dos usuários sobre os serviços	Sistema de Atendimento ao Usuário.	Mensal	10
5. Grau de ocorrência de acidentes de trânsito	Boletins de Ocorrência	Mensal	10
6. Grau de ocorrência de irregularidades de trânsito	Controle de multas de trânsito DETRAN-DF.	Mensal	10
7. Grau de reprovação de veículos em vistorias programadas pelo Poder Concedente	Vistorias programadas	Mensal	10
8. Grau de limpeza dos veículos	Vistorias de veículos programados no início da operação em pontos terminais ou garagens. Esta verificação deverá ser realizada antes do início da primeira viagem de cada veículo.	Execução diária com análise mensal	10

Fonte; Elaboração própria a partir do Edital de Licitação 1/2011

Como é possível observar na tabela, os três primeiros indicadores, (1. Grau de variação dos intervalos nos pontos terminais, 2. Grau de falhas de veículo em operação e 3. Grau de cumprimento de viagens) derivam do Sistema de GPS previsto para o monitoramento da frota, que ainda não foi implantado, impossibilitando que o IQT seja apurado. Apesar de prever o IQT, no edital não está prevista nenhuma

multa pecuniária para as operadoras, sendo este um dos pontos de crítica apontados pela CPI do Transporte Público. É importante destacar que esse instrumento democratiza e qualifica a ação pública, dá elementos para uma prestação de contas para a sociedade e dá credibilidade aos serviços efetivamente prestados.

As ações de fiscalização, antes realizadas por uma equipe de fiscais lotados no DFTrans, foram transferidas para Subsecretaria de Fiscalização Auditoria e Controle (SUFISA), vinculada à Secretaria de Estado da Mobilidade Urbana. Essa equipe é formada auditores que compõem o corpo da Agência de Fiscalização do DF (AGEFIS), que não têm dedicação exclusiva para o STPC. Nas entrevistas realizadas foram apontadas fragilidades e baixa incidência da fiscalização.

Os principais instrumentos legais aplicáveis a este item são:

DECRETO N° 27.660, de 24/01/2007 Aprova o Regimento da Transporte Urbano do Distrito Federal – DFTRANS, e dá outras providências.

DECRETO N° 30.584, de 16/07/2009_REGULAMENTAÇÃO DO STPC. Aprova o regulamento do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal - STPC.

DECRETO N° 31.083, de 26/11/2009_CONSELHO GESTOR DO SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE DO DISTRITO FEDERAL – SITDF. Institui o Conselho Gestor do Sistema Integrado de Transporte do Distrito Federal - SIT/DF e aprova o regulamento da câmara de compensação de receitas e créditos do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal - CCRC, e dá outras providências.

Quando se analisa o arranjo institucional relacionado ao planejamento, implantação e operação do transporte público, é importante lembrar que o DF possui características de um governo municipal e estadual, que se reflete na gestão da mobilidade urbana. O PDTU já apontava problemas em relação ao número de organismos do GDF que incidem em aspectos da mobilidade urbana.

Ocorre no Distrito Federal um processo que é caracterizado como de descentralização administrativa, mas levada a tal ponto de radicalidade que ganha contornos de autonomização. Assim, há iniciativas de organismos da própria Secretaria de Transportes que acabam contando com reduzida participação de outras áreas, mesmo que afetas ao tema. Essa situação leva a um processo de fragilização do papel da função técnica da ST, que deveria levá-la a atuar como cabeça do sistema de transportes.

A Secretaria de Transportes deve formular a Política de Transporte para o Distrito Federal, cabendo aos órgãos setoriais a sua execução – DFTrans, DER, DETRAN, Metrô. Todavia, na prática, esse processo não ocorre conforme previsto. As programações de cada órgão são executadas, muitas vezes, de forma independente e desarticulada, havendo mesmo casos de conflitos e contradições. Este quadro evidencia a necessidade de reforçar o papel da ST como órgão de formulação da política de transporte, além da coordenação geral e articulação dos diversos programas setoriais, visando ao cumprimento dessa política.

A responsabilidade por sistematizar processos e elaborar contornos para o sistema de transportes é da Secretaria, por meio de sua Subsecretaria de Políticas de Transporte. Entretanto, a sua influência perante os organismos operacionais, que deveriam ser executores dos projetos estabelecidos no âmbito da Secretaria, ainda é insuficiente. (página 71)

No arranjo institucional deve ser considerado ainda o Metrô, que também possui iniciativas próprias. Está sendo finalizada a realização de uma pesquisa sobre a mobilidade urbana no DF e a elaboração do Plano de Desenvolvimento do Transporte Público sobre Trilhos do Distrito Federal – PDTT/DF. É fundamental que essa pesquisa seja utilizada na revisão do Plano de Mobilidade Urbana do DF e subsidie o planejamento de uma rede estrutural de transporte público que considere o Metrô, a rede de BRTs e Faixas Exclusivas de ônibus, constituindo um sistema integrado.

4.7 Participação e controle social sobre o transporte público

O controle social da política de transporte público coletivo do DF teve início com a criação do Conselho de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal, por meio do Decreto nº 9.269, 18 de fevereiro de 1986, como um órgão colegiado, de caráter consultivo e participativo, nas questões afetas ao transporte público que atua na discussão sobre aspectos legislativos, planos, programas, políticas entre outros temas. Sua composição foi alterada no Artigo 64 da Lei nº 4.011, de 12 de setembro de 2007, quando passou a ter 19 membros, sendo 7 representantes do governo, 03 representantes das empresas e cooperativas operadoras, 01 representante dos trabalhadores do setor, 01 representante da Câmara Legislativa Distrital, 01 representante da UNB, 01 representante da Federação das Indústrias e 05 representantes de segmentos da sociedade, como idosos e pessoas com deficiência.

A Lei 4011/2001 estabelece que o Fundo do Transporte Público Coletivo do DF (FTPC), instituído pelo Artigo 15 da lei nº 239 de 10/02/ 1992, será administrado por um Conselho nomeado pelo Governador, formado por 3 representantes do governo e 2 representantes da sociedade civil, constituindo-se em um espaço de controle social sobre o STPC.

Em 2015 o Decreto nº 36.772, de 25 de setembro de 2015 estabeleceu nova abrangência e novo formato de participação social. Foi instituído o Sistema de Participação Popular da Mobilidade no âmbito do Distrito Federal e foram criados o Conselho de Mobilidade do Distrito Federal, os Conselhos Regionais de Mobilidade, o Observatório de Mobilidade do Distrito Federal e o Sistema de Informações de Mobilidade.

Em março de 2017 o Decreto n.º 38.058 alterou especificamente o Conselho de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal, estabelecendo que este é um órgão colegiado de caráter consultivo e participativo (artigo 1º), com a competência “de apreciar e opinar sobre as matérias previstas na Lei 4011/2007” (artigo 2º). O Decreto estabeleceu também que a participação dos conselheiros é “serviço voluntário de natureza relevante e não enseja qualquer tipo de remuneração”.

Atualmente, portanto, o DF conta com duas instâncias de participação simultâneas, sendo um Conselho de Mobilidade Urbana e um Conselho de Transporte Público. O registro público do funcionamento do Conselho de Transportes pode ser obtido no site da Secretaria de Mobilidade Urbana, que traz as atas de suas reuniões e as suas resoluções. Para a elaboração deste trabalho foi realizada uma pesquisa no site da SeMob e foi possível encontrar uma lista de 41 atas de reuniões compreendendo o período de 11 de junho de 2012 (Ata 339) a 07 de maio de 2014 (Ata 380). Porém no site só estão disponibilizadas 27 atas. No caso das resoluções são listadas 16, compreendendo o período de 09 de julho de 2007 (resolução nº 4724) a 05 de junho de 2013 (resolução nº 4744), porém nenhuma está disponível. O último registro de reunião do Conselho é de maio de 2014 totalizando, em dezembro de 2017, um período de 44 meses sem reunião.

O sistema de participação social instituído por meio do Decreto nº 36.772/2015 ainda não foi formado. O funcionamento de um espaço de diálogo e controle social sobre a política de mobilidade urbana é essencial para que as alterações necessárias no STPC sejam amplamente debatidas e conhecidas pelos

diversos segmentos da população. As discussões em torno da política tarifária, uso das gratuidades, racionalização das linhas e a implantação do sistema tronco-alimentado em um espaço com a natureza de um Conselho podem evitar atritos desnecessários e permitir aprimoramentos nas ações de governo. Outro aspecto fundamental, relacionado ao controle social do Sistema é a transparência e a credibilidade das informações geradas, que devem ser apresentadas de maneira clara e compreensível para a população

4.8 Comunicação com o usuário

A comunicação com o usuário é fundamental para que ele compreenda o funcionamento do STPC e possa usá-lo da melhor maneira possível, combinando o conhecimento sobre os horários das linhas de ônibus, sua integração, tarifas e aquisição de créditos eletrônicos e possibilidades para atingir determinado destino.

O PDTU, em seu diagnóstico, afirma que:

Um aspecto de grande importância para os usuários é a comunicação visual do sistema de transporte, que lhe permite identificar o ônibus que ele deve pegar. Dados da Pesquisa de Satisfação mostram que o passageiro reconhece a linha pelo número, pela cor, ou pelo letreiro. Cerca de 70% deles reconhece seu ônibus pelo letreiro. Pouco mais da metade, pelo número da linha. O STPC/DF carece de uma identidade visual própria, assim como, de programação visual aprimorada, tanto para veículos como para pontos de parada. Em adição, como nenhum destes possui qualquer tipo de informação ao usuário, é necessário que se indiquem, pelo menos, quais são as linhas ou os atendimentos ofertados em cada um. É recomendável também que a DFTrans implante um sistema mais eficiente de cadastro e controle de pontos de parada. (página 69)

O Edital de licitação, em seu Anexo II, estabeleceu a obrigatoriedade de implantação de um painel eletrônico embarcado para informação ao usuário. Especificou também:

O número de equipamentos embarcados deve ser igual ao número de portas de acesso ao veículo. A localização interna deste(s) equipamento(s) deve privilegiar a legibilidade pelo maior número de passageiros possível, simultaneamente. Os equipamentos eletrônicos embarcados deverão ter proteção anti-vandalismo, como também, deverão estar integrados ao módulo embarcado de apoio à operação, de forma a exibir as informações operacionais e os informes de conteúdo institucional, noticioso, educativo, comercial e de utilidade pública aos usuários do Sistema de Transporte. Estes equipamentos eletrônicos embarcados deverão ter características que permitam fácil leitura a uma distância mínima de 3 (três) metros

O avanço verificado nos últimos anos no DF foi a aprovação de duas leis que caminham na direção da disponibilização de informação para o usuário sem, contudo, observarmos medidas para sua implementação:

- LEI Nº 5.171, de 12/09/2013, que “Dispõe sobre a obrigatoriedade de disponibilização na internet dos dados relativos ao transporte público coletivo rodoviário no âmbito do Distrito Federal”;
- LEI Nº 5.220, de 18/11/2013, que “Determina a obrigatoriedade de afixação de quadro informativo sobre itinerários dos veículos do transporte público coletivo nos pontos de embarque e desembarque”.

Não foi identificada nenhuma iniciativa de disponibilização de dados relativos ao transporte público na internet o que, sem dúvida, ampliaria o controle social sobre o STPC. Várias cidades têm implantado serviços de informações para o usuário por meio de painéis eletrônicos nos pontos de parada, dotados de informação quanto às linhas que passam naquele local, o intervalo e o horário de chegada do próximo veículo. Essas informações são acessadas também por meio de aplicativos para telefones celulares e tablets, o que pode facilitar inclusive a vida das pessoas com deficiência. O DF pode se espelhar em várias dessas experiências.

4.9 Gestão ambiental

O Brasil passou por profundas transformações na mobilidade urbana, principalmente nas grandes cidades, devido ao crescimento da frota de automóveis e motos e o aumento de sua intensidade de uso. As cidades que apresentam maior nível de renda, como Brasília, viram suas frotas quase que duplicarem. Em 2008, por exemplo, a frota de automóveis registrada no DF era de 798.139 veículos e a de motos era de 109.080 unidades. Em 2015 a frota de veículos era de 1.649.563 (DENATRAN 2016).

Os sistemas de mobilidade urbana constituem-se em uma das maiores fontes de emissões de poluentes locais, que são aqueles que pioram a qualidade do ar, e gases de efeito estufa, que causam as mudanças globais do clima, dado a queima de combustíveis fósseis. Várias medidas podem ser adotadas pelos governos para promover redução desses impactos ambientais. Destacam-se a **gestão da mobilidade**, o **desenvolvimento de tecnologia veicular** (motores) e **desenvolvimento de novas fontes de energia**.

A **gestão da mobilidade** deve buscar o aumento da participação do transporte público e do transporte não motorizado (também conhecido como transporte ativo), no conjunto de deslocamentos da população. Esse objetivo pode ser alcançado:

- Por meio da melhoria da qualidade do transporte público (maior oferta, priorização na via por meio de faixas exclusivas, implantação de BRTs, expansão de sistema metroviários e ferroviários);
- Medidas de estímulo ao uso da bicicleta e a ampliação da infraestrutura para seu uso
- Medidas de desestímulo ao uso do transporte individual motorizado, por meio de gestão de estacionamento e outras medidas de “Gestão de demanda de viagens” conhecido internacionalmente por *Transport Demand Management* (TDM), como a taxação do congestionamento, incentivo a implantação de estacionamentos no entorno das estações dos extremos do transporte de média e alta capacidades e proibição de estacionamento nas vias de circulação de ônibus no DF. Cabe destacar que a PNMU estabeleceu a obrigatoriedade de destinação dos recursos arrecadados com esses instrumentos para o transporte público, o que poderia contribuir com o subsídio ao usuário;
- Constituição de polos de descentralização do plano piloto e a aproximação dos locais de trabalho, lazer, comércio e serviços aos de moradia;

O **desenvolvimento tecnológico de veículos** normalmente depende de uma política nacional, fora do alcance das prefeituras e com média atuação dos governos estaduais. O uso de veículos com tecnologia de motores ou fontes de energia menos poluentes ou com emissão zero devem fazer parte do cardápio de soluções para as cidades, em particular da frota de ônibus, o que qualificaria sobremaneira a importância ambiental desse modo de transporte. As discussões atuais giram em torno da eletrificação, automação e compartilhamento de veículos, principalmente para o transporte individual (FULTON, Lew, MASON, Jacob, MEROUX, Dominique 2017).

O desenvolvimento de novas fontes de energia também tem forte participação do governo federal e média atuação dos governos estaduais. No caso do Etanol, o governo do Estado de São Paulo tem papel importante ao praticar uma política fiscal favorável à sua produção no estado, o que resulta em sua grande utilização.

Quando observamos o STPC do DF, as principais alterações verificadas nos anos recentes estão associadas à licitação do transporte público. O seu edital tem o ANEXO VII-Manual de Condicionantes Socioambientais, elaborado,

[...] com o objetivo de oferecer diretrizes para as práticas socioambientais adequadas a serem adotadas pelas concessionárias[...]Assim, é de responsabilidade das concessionárias a apresentação de um Plano de Controle Ambiental (PCA), em até 30 dias antes do início da operação do contrato, contendo planejamento, programação de desenvolvimento e respectivas medidas de verificação dos cuidados socioambientais, tanto provisórios quanto definitivos, para análise, e respectiva aprovação, por parte da equipe de supervisão ambiental do órgão responsável pela concessão. (página 2)

As medidas previstas são:

I. Deve o PCA demonstrar a adequação das suas instalações às normas ambientais e de uso e ocupação do solo, apresentando os alvarás, outorgas e licenças ambientais obrigatórios, mesmo para os terrenos, instalações e garagens provisórias previstos no item 8.3.1 do Edital;

II. Utilização de produtos de limpeza e conservação que obedeçam às classificações e às especificações determinadas pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA;

III. Adoção de medidas, equipamentos ou técnicas que (a) reduzam o consumo de água e energia, (b) Eliminem o desperdício de materiais e energia utilizados, (c) Reduzam ou eliminem a emissão de ruídos (Resolução CONAMA nº 1, de 11.02.1993 e nº 272 de 14.09.2000, bem como Lei Distrital nº 4.092/2008 e legislação correlata) (d) Reduzam as emissões de gases poluentes.

Especificamente sobre o item (c) o documento estabelece:

- Adotar o Programa de Controle da Poluição do Ar por Veículos Automotores (PROCONVE), criado pelo CONAMA, conforme Manual dos Padrões dos Veículos do STPC/DF, Anexo II.5 do Edital.

- Observância da Resolução CONAMA nº 267/2000, que dispõe sobre a proibição de CFCs para determinados fins, inclusive equipamentos de ar condicionado automotivo.

- Elaborar Programa Interno de Autofiscalização da Correta Manutenção da Frota quanto à Emissão de Fumaça Preta, nos termos da Portaria IBAMA 85/1996 e legislação correlata

IV. Fornecimento aos empregados de informações e equipamentos para a execução de serviços: (a) Contratação de Pessoal, (b) Segurança no Trabalho, (c) Aquisição de Materiais e Equipamentos, (d) Fornecimento aos empregados de informações socioambientais para a execução de serviços;

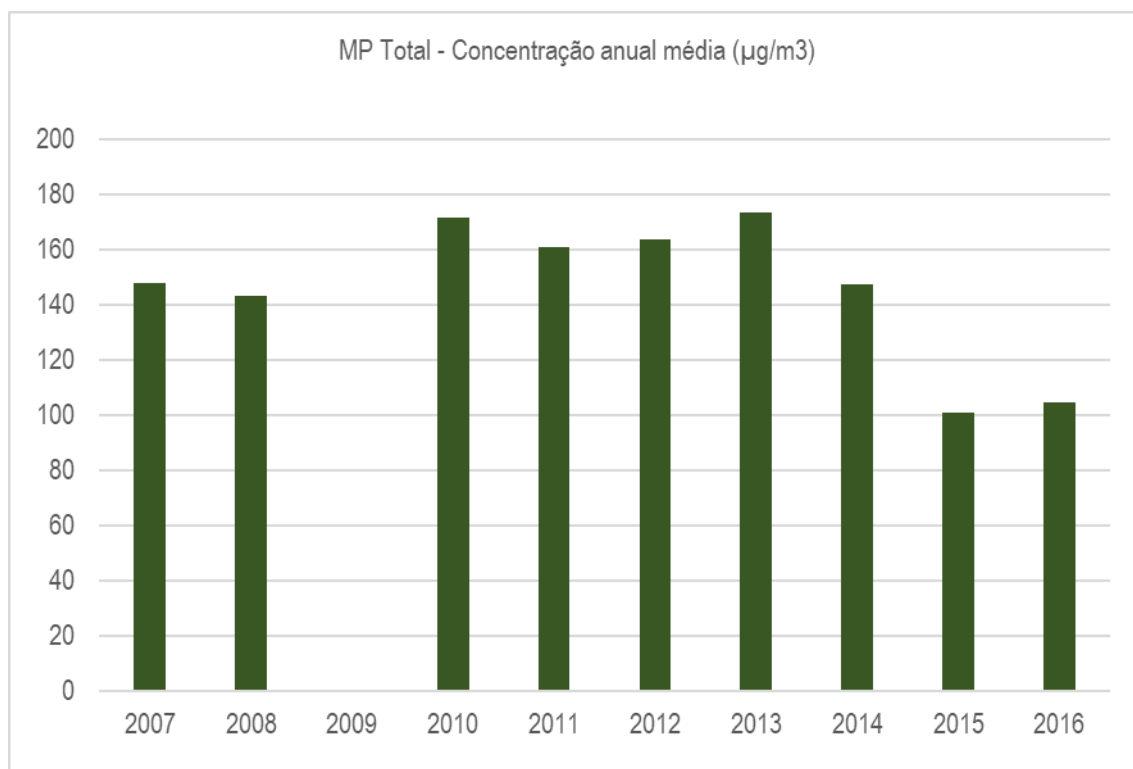
V. Realização de treinamento interno de seus empregados, para redução da produção de resíduos e do consumo de energia elétrica e água, observadas as normas ambientais vigentes;

VI. Observância das Normas Brasileiras – NBR publicadas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas sobre resíduos sólidos, da Lei nº 12.305, de 02.08.2010 – Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, da Resolução do CONAMA nº 416/2009 e legislação correlata.

A segunda alteração promovida pela licitação está relacionada à troca da frota de ônibus e a mudança de fase tecnológica dos ônibus que passaram a operar no DF a partir de 2012/2013. Como mencionado anteriormente, o edital estabeleceu a exigência de veículos 0 km para o início da operação das empresas contratadas. Dessa forma houve a troca de uma frota com idade elevada e que apresentava diferentes fases tecnológicas do PROCONVE, pela fase P6 – Padrão Euro V, com a utilização de Diesel S-10*.

Os impactos dessa mudança de frota podem ser observados nos dados da estação de monitoramento da qualidade do ar instalada na Rodoviária Central do Plano Piloto, apresentado no gráfico a seguir.

Gráfico 8. Concentração de Material Particulado na Estação de Monitoramento da Rodoviária⁹



Fonte: Monitoramento da Qualidade do Ar no Distrito Federal. Relatório Anual IBRAM 2016

Os dados referentes à concentração de Material Particulado Total apresentam redução a partir de 2014, quando foi completada a substituição dos ônibus urbanos por veículos com motores de fase tecnológica Padrão Euro 5. Os veículos a Diesel são os principais emissores de MP provenientes da queima de combustível, mas a frota de automóveis assume a dianteira nessas emissões, quando são considerados as emissões totais provenientes também do desgaste de freios e pneus.

A redução das emissões do sistema de mobilidade deve considerar todos os modos de transporte motorizados, sejam eles público ou privados. Porém, a natureza essencial do transporte público estabelecido pela Constituição Federal, seu recente reconhecimento como direito social e seu potencial para estruturar o desenvolvimento sustentável da cidade, requer que ele seja objeto de tratamento diferenciado quando comparado com o transporte individual. Esse tratamento deve se refletir também na definição dos instrumentos de políticas públicas que podem ser utilizados para estimular a redução de emissões atmosféricas. Para o transporte individual, principalmente aquele proporcionado pelo uso de

⁹ Os dados do ano de 2009, segundo o IBRAM, não possui representatividade e não foram incluídos por este órgão no gráfico de evolução da concentração de MP

automóveis, é possível combinar instrumentos tipo “bônus/malus”, por meio do qual é promovido o aumento dos impostos sobre os veículos movidos a combustíveis fósseis e simultaneamente são reduzidos aqueles incidentes sobre os veículos que utilizam as novas tecnologias de motores e fontes de energia, principalmente híbridos e elétricos. Complementarmente, é possível trabalhar diferentes alíquotas da CIDE para estimular o uso de Etanol, reduzindo as emissões de gases de efeito estufa do transporte individual. O importante nestes casos é não haver perda de arrecadação, para que a sociedade não subsidie o transporte individual e que, paulatinamente, haja um aumento da arrecadação para o financiamento do transporte público. (BOARETO 2017).

No caso do transporte público por ônibus, deve-se buscar a adoção de instrumentos de políticas públicas que permitam a substituição de combustível fóssil, sem que o usuário seja penalizado pelo aumento de tarifa decorrente de um eventual aumento no seu custo operacional. Cabe destacar que o transporte público é o único serviço de mobilidade urbana que pode ser universalizado em uma cidade, ou seja, ele é capaz de atender a todos os habitantes, caso seja implantado uma rede abrangente, que combine vários serviços e as eventuais barreiras físicas e tarifárias sejam eliminadas. Esse aspecto é fundamental para a promoção da acessibilidade, a equiparação de oportunidades entre os cidadãos de determinada localidade e a inclusão social. O desenvolvimento tecnológico, a substituição de frota e a utilização de novas fontes de energia devem contar com redução de impostos, linhas de financiamento com juros reduzidos e outros instrumentos econômicos, para que os impactos ambientais do transporte público sejam eliminados nos próximos anos e, juntamente com os modos de transporte ativos, estruturarem um sistema de mobilidade urbana sustentável ambientalmente, economicamente e socialmente. (BOARETO 2017).

Associado à revisão do PDTU, o DF deve elaborar uma agenda de ações ambientais associada às metas anteriormente citadas, de aumento da participação do transporte público e não motorizado no conjunto de deslocamentos da população e redução das emissões atmosféricas. Essa agenda de médio e longo prazos deve considerar um amplo leque de alternativas, envolvendo também a adoção de tecnologias de ônibus de emissões zero.

4.10 Integração modal

O STPC do DF, conforme previsto na Lei 4.011/2007 e no PDTU., deve ser integrado, considerando os modos coletivos, bem como os modos não motorizados ou modos ativos de transporte. O DF registrou um avanço considerável do desenvolvimento de um plano cicloviário com cerca de 600 km, que foi implantado parcialmente, atingindo atualmente cerca de 420 km de ciclovias, principalmente no Plano Piloto. A integração com o STPC acontece, ainda que timidamente, com o Metrô.

A integração tarifária ônibus/metrô teve início em 2013, por meio do Decreto 34.495, de 27/06/2013. Porém, a reorganização das linhas em um sistema tronco-alimentado tendo o Metrô e a rede de BRTs como linhas troncais ainda não foi efetivado. No exemplo citado anteriormente, Samambaia Sul possui atualmente 23 linhas de ônibus e parte delas paralelas ao Metrô. A ampliação do acesso ao Bilhete Único permitirá maior integração ônibus x ônibus e ônibus x metrô.

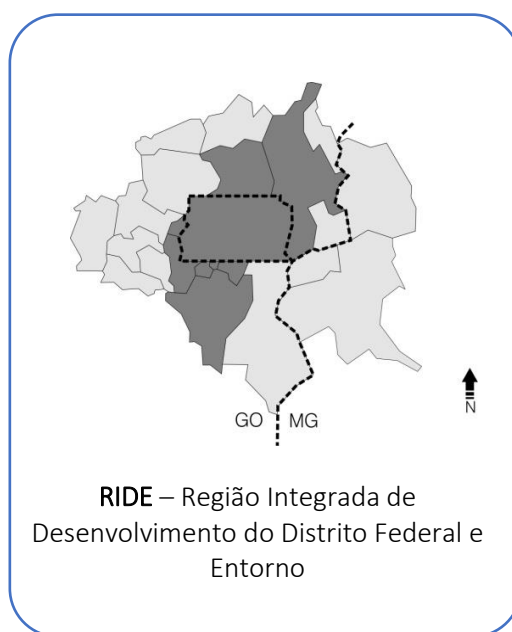
Uma dúvida que surgiu durante as entrevistas com vários atores do setor é a capacidade máxima de atendimento do Metrô no horário de pico, fundamental para viabilizar a troncalização das linhas de ônibus do DF, tendo o metrô com um dos modos estruturadores. Atualmente o Metrô opera com composição de quatro vagões e transporta cerca 160 mil passageiros dia em 42,38km de vias. Não foi encontrada informação sobre a capacidade máxima que a atual configuração do metrô permite transportar por passageiros/hora/sentido.

Não foi identificado nenhum estudo sobre a implantação de estacionamentos dissuasórios ou de integração do transporte individual com o transporte público nas estações do metrô ou do BRT Sul. A integração bicicleta/metrô permite que o usuário embarque com sua bicicleta em qualquer horário e em qualquer dia da semana no último vagão. Há planos desenvolvidos pelo GDF para a melhoria das condições de caminhabilidade no entorno das estações do metrô, que fazem parte do Programa Circula Brasília. Porém não há notícia sobre sua implantação. O Metrô está realizando uma pesquisa de mobilidade urbana do Distrito Federal, que subsidiará a elaboração de do “Plano de desenvolvimento do transporte público sobre trilhos do Distrito Federal - PDTT/DF. (Edital da Concorrência nº 04/2014-METRÔ-DF). Essa pesquisa pode contribuir para o conhecimento da demanda atual de transporte público nos principais eixos de transporte analisados no PDTU, permitindo adequar os modos de transporte à demanda verificada nesses locais.

4.11 Entorno

O DF integra a Região Integrada de Desenvolvimento (RIDE) do Distrito Federal e Entorno, que é constituída pelo Distrito Federal, pelos municípios de Abadiânia, Água Fria de Goiás, Águas Lindas de Goiás, Alexânia, Cabeceiras, Cidade Ocidental, Cocalzinho de Goiás, Corumbá de Goiás, Cristalina, Formosa, Luziânia, Mimoso de Goiás, Novo Gama, Padre Bernardo, Pirenópolis, Planaltina, Santo Antônio do Descoberto, Valparaíso de Goiás e Vila Boa, no Estado de Goiás, e de Unai, Buritis e Cabeceira Grande, no Estado de Minas Gerais

Figura 11. Mapa da RIDE-DF



Fonte: www.mi.gov.br

A possibilidade de integração do STPC com os serviços prestados no entorno do DF é prevista na Lei 4011/2007, em seu Artigo 42, no qual é instituído o Sistema Integrado de Transporte do Distrito Federal — SIT/DF. Foi estabelecido também uma condição para essa integração no parágrafo 2º desse artigo.

- §2º Outros serviços prestados no âmbito do Distrito Federal, inclusive os geridos por órgãos de outras esferas da administração pública, particularmente os que atendam a região do entorno de Brasília, poderão ser incorporados ao SIT/DF, desde que essa medida não acarrete ônus ao Serviço Básico.

A Lei 4566/2011, que instituiu o PDTU aborda a integração como Entorno nos dois parágrafos do Artigo 1.

- § 1º Como instrumento de planejamento, o PDTU/DF tem por objetivo definir as diretrizes e as políticas estratégicas para a gestão dos transportes urbanos no âmbito do Distrito Federal e do Entorno.
- § 2º O PDTU/DF deve ser planejado e executado em articulação com os municípios da Região do Entorno.

Na capa do relatório final do PDTU, há no nome do plano a menção ao entorno

Figura 12. Capa do PDTU



Fonte: Secretaria de Transportes do DF

As linhas de transporte público das cidades dos estados de Goiás e Minas Gerais que compõem a RIDE e chegam ao DF são administradas pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) vinculada ao Governo Federal. A grande maioria das linhas tem como seu destino, a área central de Brasília. Em janeiro de 2017 teve início a operação de uma linha de ônibus interligando Luziânia (GO) ao terminal Santa Maria do BRT do DF e facilita acesso ao sistema de transporte do DF. Esta linha foi resultado de uma parceria entre o governo de Brasília e a Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT) dentro de uma estratégia anunciada à época, de integração gradativa do sistema de transporte do Entorno e do DF. O avanço mais significativo nos anos recentes no DF foi a implantação do “Terminal Touring” ou “Terminal Metropolitano”, que é uma área próxima à rodoviária Central de Brasília. Sua criação permitiu que a frota das linhas do Entorno tenha um terminal específico, proporcionando uma divisão do volume de ônibus que operavam na Rodoviária.

A melhoria do transporte público do Entorno deve ser uma preocupação do GDF, pois o risco de sua desestruturação, decorrente do eventual crescimento do transporte clandestino, afeta diretamente o STPC de todo o DF. Dada a dimensão do STPC e sua importância, o GDF deve ter papel de protagonista na organização da ação coordenada entre todas as instâncias governamentais responsáveis pelo transporte público no Entorno, propondo um outro arranjo institucional e coordenando a elaboração de uma proposta de rede metropolitana de transporte público que possa ser debatida entre o poder público e a população

5. Breve conclusão

Este Estudo procurou apresentar a evolução recente do Sistema de Transporte Público Coletivo e analisar 11 aspectos que o MDT entende como fundamentais para seu desenvolvimento, enquanto solução dos problemas de mobilidade urbana do DF. A partir do que foi exposto no Capítulo 4, foi elaborada uma tabela que procura apresentar uma síntese da análise elaborada pelo MDT. Para permitir uma comparação entre os 11 elementos de análise, foi estabelecida uma escala de -3 (pior nota) a +3 (melhor nota) e atribuída uma pontuação que varia em relação ao seu desenvolvimento. Não se trata de uma análise elaborada a partir de um conjunto de atributos estabelecidos previamente para cada item, mas uma comparação entre a evolução observada de cada um, considerando o que estava previsto nos instrumentos de planejamento e no edital de licitação, e as ações efetivamente desenvolvidas entre 2007 e 2017.

Tabela 4. Síntese da análise dos atributos do STPC-DF

ITEM DE ANÁLISE	EVOLUÇÃO						
	-3	-2	-1	0	1	2	3
1. Modelo de contratação					■	■	■
2. Operação					■		
3. Modelo de financiamento					■	■	
4. Planejamento					■	■	■
5. Infraestrutura					■	■	
6. Gestão					■		
7. Participação e controle social	■	■	■				
8. Política de Comunicação				■			
9. Gestão Ambiental					■		
10. Integração modal					■		
11. Entorno					■		

Fonte: Elaboração própria

É possível observar uma evolução positiva em 9 dos itens analisados, um item estagnado (Comunicação) e um item com claro retrocesso, que é a participação e o controle da população sobre a política de transporte, dado a desmobilização do conselho de transportes. Uma breve síntese da abordagem de cada item analisado e a motivação da pontuação dada é apresentada abaixo.

1. **Modelo de Contratação:** A licitação do STPC alterou a relação institucional entre o GDF e as empresas operadoras. Há um instrumento legal (contrato), obrigações estabelecidas para cada parte e prazo de operação estabelecido (10 anos). Regulamento, fiscalização e sanções ainda têm pouca efetividade;
2. **Modelo de Operação:** A frota nova resultou no aumento de conforto para os usuários, melhoria da condição de trabalho para motoristas e cobradores, redução da emissão de poluentes locais, aumento da confiabilidade no sistema. Mas não houve a racionalização das linhas e implantação de sistema tronco-alimentado, conforme previsto no PDTU;
3. **Modelo de Financiamento:** O financiamento da operação é baseado na existência de uma “tarifa de uso” e há uma “tarifa técnica” para a remuneração dos operadores. Há previsão de subsídios para reduzir a tarifa para os usuários, mas a obtenção de recursos público para cumprir esse objetivo são cada vez mais difíceis. Foi iniciado o controle de uso das gratuidades

- para evitar fraude do benefício. Mecanismos de controle operacional devem ser implantados e devem ser buscadas novas fontes de recursos;
4. **Planejamento:** Foram elaborados o PTU e do PDTU, que orientaram as ações dos Governos no período 2007/2017. Revisão deve contemplar metas de participação do TP e TNM na divisão modal, redução de emissões atmosféricas e vítimas do trânsito, conforme estabelecido na PNMU e Caderno PlanMob do Ministério das Cidades;
 5. **Infraestrutura:** Houve avanços, como a implantação do BRT Sul, que precisa ser concluído, 49,1km de Faixas Exclusivas de ônibus e reforma/construção de 17 terminais. Porém a infraestrutura é pouca quando comparado ao que propõe o PDTU e os três programas elaborados no período 2007/2017, Brasília Integrada, Sistema Integrado de Mobilidade Urbana e Circula Brasília;
 6. **Gestão:** O GDF passou a controlar o Sistema de Bilhetagem Eletrônica e o pacote de equipamentos eletrônicos previstos na licitação foi implantado. Ainda não foi implantado o Centro de Controle Operacional nem criadas as condições de apuração do Índice de Qualidade do Transporte (IQT) previsto no Edital de licitação;
 7. **Participação e controle social:** Houve um claro retrocesso nesse item. O Conselho não se reúne a 3 anos e 8 meses;
 8. **Comunicação:** Não foi identificada nenhuma iniciativa associada à política de comunicação;
 9. **Gestão Ambiental:** Expressiva redução das emissões de poluentes locais, principalmente Material Particulado, decorrente da troca dos ônibus. Falta agenda ambiental de longo prazo;
 10. **Integração Modal:** Avanço na expansão do Bilhete Único. Falta desenvolver plano para integração física, conforme previsto no PDTU, com o Metrô, bicicletas e automóveis, visando o desestímulo ao uso do transporte individual motorizado;
 11. **Entorno:** Implantação do Terminal Metropolitano (Touring). São necessárias iniciativas para organização/integração do STPC do DF com o Entorno.

Constituem-se nos principais desafios para a melhoria do STPC no curto prazo: (i) Modelo Operacional: reorganização das linhas em um sistema troco-alimentado, incluindo o Metrô, e a implantação da integração, (ii) Financiamento: implantação da gestão de estacionamento e a criação da CIDE Distrital, (iii) Infraestrutura: a implantação de Faixas Exclusivas e Corredores de Ônibus, previstas no PDTU e no Edital de licitação, (iv) Gestão: a implantação do Centro de Controle Operacional (CCO) e a apuração do IQT, (v) Controle Social: a retomada do Conselho de Transportes com transparência das informações operacionais e financeiras (vi) Comunicação: a disponibilização de informações *online* para o usuário planejar sua viagem (vii) Integração Modal: dar continuidade à implantação da rede cicloviária e sua integração nos terminais e estações do transporte público

Independentemente de quais sejam as empresas operadoras, o GDF deve aprimorar sua estrutura de gestão para controlar efetivamente a operação dos serviços, por meio do uso dos equipamentos embarcados na frota, principalmente GPS, e a implantação do Centro de Controle Operacional (CCO) previsto na licitação. O tipo de contrato existente no DF exige uma organização do poder concedente para o exercício do controle do funcionamento do STPC, por meio do sistema de bilhetagem eletrônica (controle da arrecadação do sistema e da demanda transportada), do sistema de GPS, para controle da operação (frota efetivamente alocada e quilometragem rodada) e o controle da qualidade dos serviços prestados.

Dessa forma será possível apurar o Índice de Qualidade do transporte (IQT). Sua inexistência prejudica a avaliação da operação das empresas para subsidiar a eventual renovação dos contratos. Não está previsto no Edital a aplicação de multas pecuniárias às empresas pelo descumprimento da oferta e da qualidade dos serviços, o que deve ser inserido em uma eventual revisão do Código Disciplinar dos serviços.

O planejamento da mobilidade urbana no DF, cuja revisão está associada à realização do Censo do IBGE em 2020, deve contemplar o que dispõe a PNMU e o Caderno PlanMob do Ministério das Cidades. Especial atenção deve ser dada ao estabelecimento de metas (i) de participação do transporte público e do transporte não motorizado no conjunto de deslocamentos do DF, (ii) redução do consumo de energia e, conseqüentemente, da emissão de poluentes locais e gases de efeito estufa e (iii) redução do número de vítimas do trânsito.

A capacidade de financiamento de infraestrutura com recursos próprios do GDF deve ser prioritariamente destinada à melhoria do STPC, conforme prevê a Lei Federal 12.587/12, que instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana. Deve ser retomada a implantação das Faixas Exclusivas de Ônibus, que têm baixo custo, são de rápida implantação, aumentam a velocidade e a atratividade do transporte público coletivo e favorecem diretamente a população de mais baixa renda, conforme apresentado no Gráfico 3. Além disso, as Faixas Exclusivas beneficiam toda a população do DF, quando considerados seus ganhos ambientais.

As soluções para o transporte público da região do Entorno do DF só serão viabilizadas com o protagonismo do GDF. Uma eventual situação de descontrole do transporte no Entorno pode comprometer o STPC do DF, exigindo maiores subsídios governamentais para a manutenção dos serviços.

O foco desse estudo, como apresentado em sua introdução, é a análise da evolução recente do sistema de transporte público do DF, o que permitirá a formulação de propostas para seu aprimoramento por parte do MDT. A licitação e a troca das empresas operadoras alteraram profundamente a relação jurídica existente e proporciona condições para mudanças estruturais na operação e na regulação/gestão do sistema. Os avanços verificados nesse período em relação à concepção do STPC devem ser garantidos e aprofundados.

A breve análise da evolução recente do transporte público do DF, no período de 2007 a 2017, permite a elaboração de uma agenda de curto e médio prazos, como a apresentada nos parágrafos anteriores. Porém é necessário um esforço de organização para que a população do DF possa refletir sobre os desafios para o STPC nos próximos 10 anos e que o transporte público possa aumentar sua contribuição para o desenvolvimento econômico, social e ambiental do DF.

Referências

BARBOSA, Alessandro S. O problema da ineficiência do sistema de transporte público coletivo do Distrito Federal: uma análise comparativa com os sistemas de Belo Horizonte e Curitiba. 18º Congresso brasileiro de Transporte e Trânsito. Rio de Janeiro 2011

BOARETO, Renato. Mobilidade Urbana, os desafios ambientais e os instrumentos de políticas públicas”. Revista Autobus ano 07, nº 44, setembro/outubro de 2017

BRASIL. Lei Nº 8987/95 que “Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. 1995

BRASIL. Ministério das Cidades, Departamento Nacional de Trânsito - DENATRAN - 2016.

BRASIL. Projeto Brasília 2060. Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia – IBICT. Brasília. 2015

Câmara Legislativa do Distrito Federal. Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito do Transporte Público do DF – Concorrência nº1/2011. Brasília. Abril de 2016

CODEPLAN. Perfil da distribuição dos postos de trabalho no distrito federal: concentração no plano piloto e déficits nas cidades-dormitório. Brasília. 2013

DISTRITO FEDERAL. Decreto 38010 de 15 de fevereiro de 2017: Aprova o regulamento do Sistema de Bilhetagem Automática – SBA e da implementação e operação do Sistema Inteligente de Transportes – SIT, do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal – STPC/DF, e dá outras providências

DISTRITO FEDERAL. Decreto Nº 31.311, de 09 de fevereiro de 2010: Aprova o regulamento do Sistema de Bilhetagem Automática - SBA, do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal - STPC/DF, e dá outras providências”.

DISTRITO FEDERAL. Decreto Nº 32.815, de 25 de março de 2011: Dispõe sobre a assunção do Sistema de Bilhetagem Automática do Distrito Federal - SBA pelo DFTRANS - Transporte Urbano do Distrito Federal

DISTRITO FEDERAL. Lei 4462/2010, de 13 de janeiro de 2010: Dispõe sobre o Passe Livre Estudantil nas modalidades de transporte público coletivo

DISTRITO FEDERAL. Lei nº 4.011, de 12 de setembro de 2007: Dispõe sobre os serviços de transporte público coletivo integrantes do Sistema de Transporte do Distrito Federal, instituído pela Lei Orgânica do Distrito Federal, e dá outras providências

DISTRITO FEDERAL. Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade do Distrito Federal e Entorno – PDTU. Lei Nº 4.566, de 04 de maio de 2011

DISTRITO FEDERAL. Portaria Conjunta nº 05, de 24/02/2016: Dispõe sobre o processo de cadastramento, recadastramento e atualizações de dados relacionados à prestação de serviço de transporte coletivo de passageiros, do Sistema de Bilhetagem Automática e dá outras providências.

DISTRITO FEDERAL. Programa de Mobilidade Urbana de Brasília – Circula Brasília. 2017

DISTRITO FEDERAL. Programa de Transporte Urbano – PTU Produto nº 01 Relatório de planejamento dos trabalhos. Brasília 2008

DISTRITO FEDERAL. Programa de Transporte Urbano – PTU. Relatório de andamento. Brasília. Dezembro de 2013

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Transportes do Distrito Federal. Concorrência Pública - Concessão do serviço básico rodoviário do sistema de transporte público coletivo do Distrito Federal – STPC/DF. Edital de Concorrência nº 1/2011. Brasília. 2011

FERNANDES, Arlindo. Avaliações sobre o transporte coletivo no DF- leituras e reflexões. 2016

FULTON, Lew, MASON, Jacob, MEROUX, Dominique Three revolutions in urban transportation. UC Davis and ITDP. USA. 2017

IBGE Projeções e estimativas da população do Brasil e das Unidades da Federação. Disponível <www.ibge.gov.br>. Acesso em 11 de dezembro de 2017

IBGE. Censo Demográfico do IBGE 2010. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em 15 de dezembro de 2017

IBRAM. Monitoramento da Qualidade do Ar no Distrito Federal. Relatório Anual 2016

IEMA. Avaliação dos efeitos da implantação de faixas exclusivas em SP: tempo de viagem, consumo de combustível e emissões de poluentes-1ª etapa. 2014. São Paulo

METRÔ-DF. Plano Estratégico Institucional – PEI 2017-2021.

IPEA. Tarifação e financiamento do transporte público urbano. Nota Técnica nº 3. Brasília. 2013

Secretaria de Transportes do Distrito federal. PDTU. Apresentação na 74ª reunião do fórum nacional de secretários e dirigentes Públicos de transporte urbano e trânsito. Brasília-DF 25/03/2010

SPTRANS. Sistema de transporte coletivo urbano de passageiros na cidade de São Paulo. resumo da planilha tarifária - base: dezembro de 2016. Prefeitura de São Paulo. São Paulo. 2106

ANEXO 1 – RELAÇÃO DE ENTREVISTADOS

1. Fábio Damasceno – Secretário de Estado da Mobilidade Urbana
2. Leo Cruz – Diretor da DFTrans
3. Cláudio Silva – Andar a Pé
4. Deputado Distrital Chico Vigilante
5. Adelmir Santana – Presidente da Fecomércio
6. José Walter Vasquez – Ex Secretário de Transporte
7. Tadeu Filippelli – Ex Vice-Governador
8. Clístones Pedreira – FIBRA
9. Jorge de Farias – Presidente do Sindicato dos Rodoviários do DF
10. João Jesus – Vice-presidente do Sindicato dos Rodoviários do DF
11. Saul Araújo – Diretor de Política Sindical do Sindicato dos Rodoviários do DF
12. Pedro Celso – Ex Deputado Federal e Ex Presidente do Sindicato dos Rodoviários do DF
13. Lúcio Lima – Ex Diretor do DFTrans
14. Deputado Bispo Renato
15. Professor Paulo César – UNB
16. Barbosa Neto - Transit

O MDT formulou sua análise sobre os avanços e as limitações do atual sistema de transporte público e elaborou propostas para seu aprimoramento. Dessa forma este relatório expressa a opinião do MDT e não o conjunto de opiniões e análises obtidas no processo de coleta de informações.