

A NOVA LICITAÇÃO DO STPC/DF: MAIS DO MESMO*

15 de Novembro de 2020.

A última licitação do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal (STPC/DF) foi realizada em 2012, atendendo a uma determinação estabelecida pela justiça ainda no ano de 2008, por meio da Concorrência n.º 01/2011, quando cinco empresas passaram a operar no Distrito Federal, cada qual em uma bacia específica, após um longo período de atuação e de domínio exclusivo de alguns grupos econômicos locais.

Em que pese uma série de críticas, não se pode deixar de reconhecer que esse processo licitatório introduziu algumas mudanças importantes para o transporte público, principalmente quando comparado com o modelo anterior: a entrada em operação de uma frota de ônibus integralmente 0 km, contribuindo para uma melhor qualidade de vida para usuários e trabalhadores do sistema, além da redução do nível de emissão de poluentes; o estabelecimento de uma relação contratual entre poder público e concessionárias que implicaria na existência de direitos e no cumprimento de obrigações por parte dos operadores; a retomada do controle pleno da bilhetagem automática por parte do órgão gestor do sistema, que ficou muito tempo sob a responsabilidade dos empresários; a inclusão do Índice de Qualidade do Transporte (IQT) como instrumento para avaliação efetiva do desempenho e da prestação do serviço, inclusive com participação dos usuários do sistema; a instalação de GPS em todos os veículos e a possibilidade de uso das informações em benefício dos usuários e do sistema; entre outras.

Com as alterações inseridas pela licitação, aliada à implantação de um corredor exclusivo para a operação do modal BRT no Eixo Sul do DF e à introdução do Bilhete Único no STPC/DF, com a possibilidade da realização de até duas integrações em período total de até 3 horas e o pagamento de uma única tarifa, o transporte público passava a contar com algumas condições mínimas para que a prestação do serviço alcançasse um nível de qualidade mais satisfatório para os seus usuários. No entanto, é preciso destacar que havia também a necessidade da execução de outras ações complementares, por parte do Governo do Distrito Federal, para que o padrão do serviço atingisse patamares mais elevados, mas isso acabou não acontecendo.

O Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade (PDTU) já indicava algumas diretrizes para o fortalecimento do transporte público em 2011 como, por exemplo: a necessidade de implantação de corredores e faixas exclusivas para a circulação de ônibus, inclusive apontando os eixos onde essa infraestrutura viária prioritária deveria ser instalada; a mudança do modelo operacional para um sistema tronco-alimentado, com veículos de alta capacidade operando nos eixos estruturais e os demais garantindo a distribuição e as articulações regionais; a criação de uma rede de transporte racionalizada e integrada, seja intra ou intermodal; a integração do STPC com o Sistema operado no Entorno do DF e, principalmente, as ações visando o desestímulo ao uso do transporte individual motorizado.

Entretanto, se observou que, com exceção de algumas ações muito pontuais, como o início da operação efetiva do transporte público no corredor da EPTG, todas as 3 gestões deixaram a desejar e não promoveram as medidas necessárias para qualificar o STPC: o sistema viário

prioritário para o transporte público permanece com o mesmo trecho implantado até 2014 (EPNB, EPTG, Eixo Sul, ESPM e W-3) e isso acabou sendo uma barreira para a implantação do modelo tronco-alimentado e a consequente racionalização do sistema no DF; o Centro de Controle Operacional (CCO) nunca entrou em operação efetiva, o que acabou comprometendo a gestão plena do sistema, principalmente em relação ao planejamento e fiscalização da prestação do serviço; o IQT nunca foi apurado e, com isso, o poder público ficou sem parâmetros para identificar possíveis deficiências na operação das concessionárias, o que representaria até mesmo a declaração de caducidade do contrato pelo não enquadramento nos critérios de qualidade apontados; não houve ação qualquer visando à redução do uso de automóveis no DF e o transporte público, sem prioridade no espaço viário, convive há tempos com o aumento de custos operacionais, com a incapacidade de cumprimento de frequências e horários e com o aumento dos tempos de viagens, acarretando sérios prejuízos para os seus usuários, em função do crescimento vertiginoso da frota de veículos na cidade; com a não apuração dos dados gerados nos GPS e nos validadores instalados nos veículos, perde-se uma ótima oportunidade para que o usuário possa contar com informações precisas sobre o sistema, como o horário de chegada dos ônibus nas paradas e nos destinos das viagens e até mesmo o grau de lotação dos carros.

Além de todos esses elementos descritos ainda devem ser acrescentados: o alto valor da tarifa pública praticada no DF, com peso significativo no orçamento dos usuários que dependem do sistema de transporte público, mesmo que uma parcela do custo do STPC seja bancada com subsídios aportados pelo GDF; a falta de transparência em relação ao modelo de remuneração das concessionárias, baseado no produto da tarifa técnica pelo número de passageiros pagantes transportados, com reajustes anuais assegurados em contrato, mas com processos obscuros de revisão que se tornaram frequentes e que elevam o custo do sistema e, por último, a decretação da invalidade do próprio processo de licitação por parte do TJDF, por meio de sentença já ratificada em segunda instância (3ª Turma Cível) e que apontou a necessidade da realização de novo procedimento licitatório em prazo de até 1 ano após o seu trânsito em julgado.

Em função de todos esses fatores há uma clara percepção em toda a sociedade de que o sistema de transporte público tem uma relevante importância para a cidade, o que ficou explicitamente demonstrado durante a pandemia, mas pelo fato de ser um modal caro e com tantos problemas envolvidos, também forma-se um consenso de que o atual modelo precisa ser revisto e a antecipação de um novo processo de licitação seria o caminho natural para o desenho de um outro cenário no território, até porque o final dos atuais contratos das concessionárias se aproximam do término e o embate no campo jurídico não deve ser concluído em prazo tão curto.

Com tantas críticas e um quadro tão adverso ao atual modelo do Sistema de Transporte Público Coletivo do DF, mesmo reconhecendo alguns avanços e o papel do modal na cidade, se criou a expectativa de que o GDF iria considerar todos os problemas existentes e tudo aquilo que não foi implementado como parâmetros no momento da discussão interna e da proposição de uma nova modelagem para a próxima licitação do STPC/DF. Entretanto, para a nossa surpresa, a Secretaria de Transporte e Mobilidade (Semob) buscou o caminho mais fácil e, agora em outubro, divulgou um novo edital de licitação exatamente igual àquele que foi utilizado em 2011/2012 (quem tiver interesse faça um exercício, compare os dois editais e constata a cópia integral), trazendo dados e gráficos produzidos naquele período, inclusive mantendo os mesmos

erros de origem em relação a determinadas questões, como a não exigência da apresentação de propostas considerando ônibus com portas de ambos lados para operação no Corredor Exclusivo da EPTG, assim como foi feito no passado (item 4.8.1 dos dois editais).

Não há dúvida de que o processo está apenas começando e de que a proposta de edital de licitação disponibilizada é apenas uma primeira referência, que deverá ser alterada a partir de uma série de contribuições que a sociedade fará nas etapas reservadas para a participação popular e da identificação de outros fatores técnicos que surgirão ao longo do tempo. Entretanto, alguns elementos que poderão impactar nessa nova modelagem e na configuração de uma outra rede de transporte público para o DF já são devidamente conhecidos pelo poder público e, dessa forma, o GDF tinha a obrigação de já sinalizar com uma proposta diferente dessa que foi apresentada e que orienta o atual debate acerca do tema.

Para não ser injusto, deve ser reconhecido que houve pequenas mudanças entre os dois editais: 1) agora o prazo de concessão dos contratos passaria para 14 anos, em vez dos 10 adotados na licitação passada, mantida a possibilidade de prorrogação por igual período; 2) alterações nos valores das tarifas técnicas de referência, nos valores dos investimentos iniciais que deverão ser feitos (estranhamente os valores propostos para agora são menores do que aqueles sugeridos há 8 anos) e nos valores estimativos dos contratos, obviamente.

Em relação ao novo prazo de concessão proposto já há um pequeno imbróglio a ser resolvido. A Lei Distrital nº 4.011/2007 expressa no § 3º do Artigo 7º que "o prazo da delegação será de até 10 (dez) anos, contados da assinatura dos respectivos contratos, podendo ser prorrogado uma única vez, por igual período, devidamente justificado pelo poder público". Aqui já surgem algumas dúvidas: o GDF irá apresentar um projeto de lei para a alteração do atual dispositivo? A Câmara Distrital terá disposição para a aprovação desse tipo de mudança, mesmo se sabendo que há muita resistência ao modelo operado no STPC? Em que prazo ocorrerá essa modificação, será antes da licitação? Haveria necessidade de se criar um novo ponto de distensão com o legislativo no debate do transporte público?

Desde 2017 o Instituto MDT vem apontando que o STPC/DF conseguiu avanços, mas que as medidas necessárias para o aprofundamento dessas mudanças não chegaram a ser implementadas, mesmo que já estejamos na terceira administração após a realização da licitação em 2012. Dessa forma, a movimentação em torno do novo edital é mais uma oportunidade para o debate acerca da reavaliação da atual rede de transporte público e da requalificação do sistema, e até na perspectiva da mudança da atual matriz modal, basicamente dominada pelas viagens feitas através do transporte individual motorizado.

Nesse sentido, entende-se que alguns atributos e condições deveriam nortear o novo edital de licitação e, sem nenhuma pretensão de esgotar todos os elementos, a preocupação aqui será a de apresentar algumas referências que possam ajudar na reflexão e subsidiar os debates que acontecerão ao longo de todo o processo. Assim, a seguir serão listados alguns tópicos que avaliamos serem imprescindíveis na discussão e que não estão devidamente contemplados na proposta apresentada pelo GDF.

1) TARIFA TÉCNICA E REMUNERAÇÃO DAS CONCESSIONÁRIAS

A Tarifa Técnica foi sempre apresentada como uma das grandes vilãs do atual modelo do STPC, mas o seu grande problema é a falta da transparência que está associada ao processo de apuração das informações que irão fundamentar o pagamento da remuneração das operadoras.

A Lei Federal nº 12.587/2012, que instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), reconheceu a importância da separação entre a tarifa que o usuário paga (pública) e a tarifa de remuneração pelos serviços prestados por operadores do transporte público (técnica), estabelecendo o instituto do subsídio governamental como elemento para a cobertura de eventuais déficits apurados entre os valores das duas modalidades de tarifas, fortalecendo o princípio da obrigação do estado em prover recursos para o financiamento de um direito social e, também, indicando a necessidade da redução do peso do transporte no custo das famílias.

Nesse modelo que foi implantado aqui, e que o novo edital equivocadamente insiste em reproduzir, a remuneração das operadoras é feita por meio da multiplicação da Tarifa Técnica pelo número de passageiros pagantes efetivamente transportados. As distorções começam a ocorrer quando os dados gerados por sistemas que estão instalados no interior dos veículos (GPS e validadores), que indicam a km percorrida pela frota e o número real de usuários carregados, não são devidamente apropriados pelo poder público e utilizados como parâmetros para a remuneração dos serviços.

Outro fator que pesa contra esse modelo é a ausência de transparência e de controle social sobre os processos de reajuste e de revisão das tarifas técnicas. Os reajustes acontecem anualmente, sempre no mês de setembro, e estão condicionados às variações ocorridas em relação aos insumos principais (mão-de-obra, diesel e valor dos veículos) e à inflação apurada no período. Há uma fórmula paramétrica estabelecida para o cálculo do percentual de reajuste, mas esse processo e todos os cálculos são realizados pelas operadoras, que os submetem à apreciação e aprovação da Semob, que deveria detalhar essas informações de forma transparente para a sociedade, o que nunca ocorreu.

Por outro lado, o processo de revisão das tarifas técnicas é ainda mais cinzento. Reconhece-se que uma série de condições está sujeita a modificação ao longo de um contrato tão longo, como o aumento ou diminuição da km percorrida, do número de passageiros pagantes transportados, do IPK ou da Taxa Interna de Retorno, que os projete diferentes da referência utilizada na licitação e, por isso, seria necessário reequilibrar a relação econômica. O estranho neste caso é o fato do instituto da revisão de tarifa técnica ter sido frequentemente utilizado como reparação de algum desequilíbrio que a sociedade nem consegue saber exatamente do que se trata. E o que era para ser uma exceção dentro do processo, aplicados em casos muito específicos como esse da pandemia, acabou virando um recurso com uso regular, uma vez que em 8 anos de contrato já aconteceram revisões em 2015, 2016, 2018, 2019 e 2020, com aumentos significativos nas tarifas técnicas de algumas operadoras.

A pandemia explicitou a falência desse modelo de remuneração baseado em tarifas técnicas que se vinculam ao número de passageiros transportados, mas o GDF insiste no erro da manutenção dessa sistemática no novo edital. O momento é adequado para a adoção de novas estratégias, que passam pelo estabelecimento de remuneração referenciada por km percorrido, pela contratação de determinado quantitativo de veículos alocados na operação ou pelo custo total do serviço para o transporte de passageiros.

O referencial do novo edital continua a ser o de menor tarifa técnica apresentada e destaca os valores a serem observados pelos concorrentes: Bacia 1 = 3,9880; Bacia 2 = 4,6963; Bacia 3 = 4,6892; Bacia 4 = 4,8096 e Bacia 5 = 4,6856. Ocorre, entretanto, que com a última revisão proposta pelo GDF no mês passado, as atuais tarifas técnicas já estão acima dos valores

sugeridos pelo novo edital, com exceção da Bacia 3, como podemos ver a seguir: Bacia 1 = 4,9578; Bacia 2 = 7,5864; Bacia 3 = 4,1272; Bacia 4 = 5,1778 e Bacia 5 = 8,0262.

A redução do custo do sistema é algo muito bem vindo, principalmente se a desoneração alcança o bolso do usuário do transporte público. No entanto, uma outra dúvida é inevitável: com todas as variáveis já conhecidas, como serão praticados valores menores para as tarifas técnicas se o sistema não foi racionalizado, se não há infraestrutura exclusiva, se houve redução drástica no número de passageiros transportados, etc?

Também é preciso destacar que, independente do novo modelo remuneratório das operadoras, no novo edital deveria estar assegurado que o Índice de Qualidade do Transporte (IQT), com a devida apuração dos respectivos indicadores previstos, passasse a ser um dos elementos de composição do valor a ser transferido às concessionárias como pagamento pela prestação do serviço contratado. A proposta é que um percentual da remuneração devida esteja vinculado ao alcance de um patamar mínimo fixado nas regras do certame licitatório, onde a sociedade participaria dentro desse processo de avaliação do desempenho.

De forma complementar as novas concessionárias deveriam publicizar os seus custos totais, com o detalhamento periódico dos itens que compõem as suas planilhas, que seriam apreciadas em instâncias como o Conselho de Transporte Público Coletivo do DF (CTPC), que passaria por mudanças legislativas para a adequação a um novo perfil de atuação, com novas atribuições e foco na execução de uma auditoria cidadã sobre os dados do sistema para a racionalização dos recursos, visando ao barateamento das tarifas públicas e à consequente inclusão social através do transporte público.

2) A RACIONALIZAÇÃO DA REDE E O SISTEMA TRONCO-ALIMENTADO

O PDTU indicava em 2011 que o STPC/DF deveria ser organizado a partir de eixos troncais, que seriam atendidos por ônibus com maior capacidade (articulados e biarticulados) e que receberiam as demandas de linhas internas. O Sistema Tronco-Alimentado está expressamente destacado como instrumento necessário para a racionalização da oferta do transporte público no DF, conforme disposição contida no Inciso I do Artigo 15, onde se lê "mudança do modelo operacional com a criação de linhas troncais, alimentadoras e distribuidoras integradas".

Alguns pressupostos são fundamentais para a implantação de um sistema tronco-alimentado no Distrito Federal, onde podem ser destacados: configuração de uma nova rede de transporte público, avançando na integração intra e intermodal e na racionalização de linhas; redimensionamento da frota de ônibus, com reforço em veículos de alta capacidade, como articulados e biarticulados; investimento pesado na implantação de infraestrutura viária exclusiva para o transporte público, como corredores e faixas, com priorização semafórica e controle rigoroso de tráfego para penalização a eventuais invasões ao espaço; implantação de estações de transferência ou de infraestrutura adequada e acessível nos pontos de conexão dentro do sistema para a realização das integrações físicas; integração com o Entorno; sistema de bilhetagem eletrônica; bilhete único; as novas variáveis surgidas e, principalmente, medidas concretas para desestímulo ao uso do transporte individual motorizado, entre outras.

Com exceção do bilhete único e do sistema de bilhetagem eletrônica, que já foram implantados no DF, todos os outros elementos ainda estão no campo da expectativa futura de realização. Em

2012 já havia um interesse do governo local em avançar em direção a um sistema tronco-alimentado, mas a incapacidade na condução de ações que viabilizassem a implantação desse novo modelo operacional acabaram empurrando o STPC para o formato que funciona até hoje, sem nenhuma perspectiva de racionalização, onde temos uma frota de aproximadamente 2.800 veículos distribuídos em torno de 700 linhas, com muitas em sobreposição e com predominância de destino à área central de Brasília.

O mais recomendado é que a discussão de um novo edital de licitação para o STPC fosse precedido, obrigatoriamente, pelo enfrentamento primeiro dos grandes desafios que se apresentam como impedimentos para a racionalização do sistema e a implantação do modelo operacional tronco-alimentado, conforme listado acima. Entretanto, como ainda não se tem notícia de qualquer perspectiva ou de disposição governamental de mudança futura em relação aos entraves, opta-se pelo caminho mais fácil e a Semob decide pela reprodução do atual modelo.

Em 2012, mesmo diante da perspectiva de implantação do BRT no Eixo Sul, o edital de licitação não estabeleceu a previsão da possível utilização de veículos adequados para operar esse modal. Por exemplo, no caderno de especificações técnicas dos veículos que operariam na Bacia 2, onde está inserido o BRT, não havia nenhuma menção quanto aos modelos Padron e articulados (ônibus com piso baixo, motor traseiro e, neste caso, porta de ambos os lados). Agora em 2020 repete-se o erro ao não se dimensionar a frota, aumentando o número de veículos articulados (nem há a previsão de biarticulados) e reprogramando o quantitativo de ônibus básicos, por exemplo, na perspectiva da construção de um sistema tronco-alimentado e também ao não se incluir uma série de variáveis que impactarão a rede de transporte configurada.

O edital divulgado estabelece que o “novo” sistema, conforme informações dispostas no Anexo II.2 – Projeto Básico, será composto por um serviço troncal nas vias estruturais; um alimentador, com atendimento local nas bacias e captação e distribuição nas troncais; um intersetores, estabelecendo ligações entre localidades diferentes dentro da mesma bacia e o serviço perimetral, baseado nas ligações entre as bacias sem passagem pela área central de Brasília.

Segundo o edital de 2020 a rede de transporte terá as mesmas linhas já existentes e aí já há uma contradição com o projeto tronco-alimentado. A frota seria composta por 2.718 ônibus, com a estimativa do atendimento de mais de 266 milhões de passageiros/ano, o que representaria quase 900 mil passageiros/dia, número bem acima daqueles registrados até mesmo antes da pandemia. Da mesma forma se faz uma projeção de mais de 213 milhões de km percorridos por ano.

Essas referências precisam ser reavaliadas, se houver mesmo interesse em caminhar rumo ao sistema tronco-alimentado e à racionalização da rede. Para isso, o edital deveria ter considerado vários fatores e variáveis que já estão postos e que são de pleno conhecimento do governo local, uma vez que algumas dessas iniciativas partiram do próprio gestor público, como pode ser visto a seguir:

- a) **BRT no Eixo Norte (BR-020)**: O PDTU considera o Eixo Norte como uma das vias estruturais para o transporte público. Obras de intervenção no sistema viário se arrastam há muito tempo, mesmo se sabendo que são voltadas prioritariamente para

se garantir a fluidez de automóveis. O projeto do BRT neste eixo ainda está no radar do governo e, mesmo assim, no momento de se dimensionar a frota e configurar a rede de atendimento naquela bacia, se esquece dessa previsão e dentro do quantitativo de ônibus programados (518 no total, segundo Anexo II.11), não há a indicação de que serão necessários veículos articulados, contrariando a ideia da troncalização tão defendida. Então, há o risco da realização de uma licitação que não exige um tipo de veículo que será fundamental dentro do sistema tronco-alimentado.

- b) **BRT no Eixo Sudoeste (EPNB):** Há a informação de que essa proposta se encontra em estudo técnico dentro do GDF. A EPNB integra o Eixo Sudoeste, que também é composto pela EPCT (DF-001), e está detalhado no PDTU como outro eixo estrutural para o transporte público. Já há uma faixa exclusiva de 10 km implantada, mas como operação apenas para o sistema convencional. Na hipótese da implantação do BRT, o número de veículos articulados previstos na licitação para a bacia 3 (total de 79) deverá ser redimensionado. O edital propõe uma configuração de rede de transporte, baseada no modelo atual, mas se o BRT sair do papel, o desenho dessa bacia passa a ser outro e isso deveria ser considerado durante o processo de elaboração do documento licitatório.
- c) **Integração com o Entorno:** Há muito tempo a questão do transporte público coletivo da região do Entorno não vem merecendo a devida atenção por parte do GDF, mesmo que a responsabilidade desse ente já esteja explicitamente detalhada em normas legais. O Inciso IV do Artigo 4º estabelece, por exemplo, que uma das diretrizes do PDTU seria a "implantação do sistema integrado de transporte público de passageiros do Distrito Federal e Entorno". Recentemente, o Governo local deu um passo importante com a proposta de celebração de um acordo de cooperação técnica com a União (via a ANTT), para que o GDF assumira a responsabilidade pela gestão do serviço interestadual semiurbano de passageiros. Então, se há um processo de negociação em andamento para encampação do serviço do Entorno, o novo edital já deveria estimar esse potencial aumento de demanda que poderá acontecer no STPC com a chegada dos usuários do Entorno, realocando o tipo de veículo que seria mais adequado para esse incremento no volume de passageiros transportados, além de rever a km que será percorrida. Sabe-se que a construção da integração entre os dois sistemas ainda passará por um longo caminho de pactuação entre diversos agentes, principalmente por envolver a variável tarifária, mas esse tema também é uma condicionante para a configuração da nova rede de transporte do DF e impactará quase todas as bacias se realmente acontecer, no mínimo, uma integração física em terminais de entrada do DF: Bacia 1 (Planaltina de Goiás); Bacia 2 (Cidade Ocidental, Cristalina, Luziânia, Novo Gama e Valparaíso de Goiás); Bacia 3 (Santo Antônio do Descoberto) e Bacia 5 (Águas Lindas de Goiás, Cocalzinho de Goiás e Padre Bernardo). Sendo assim, considera-se que o novo edital cometeu um grande equívoco e que poderá produzir externalidades negativas no futuro, caso o modelo sugerido siga adiante.
- d) **Projeto do VLT na W-3:** No início da pandemia o GDF apresentou a versão de um novo projeto para a implantação de um Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) na W-3. Segundo a configuração que foi proposta para esse novo modal, todas as 288 linhas de ônibus que hoje operam na W-3 (sendo 221 do STPC/DF e mais 67 do Entorno)

deixariam de circular pela via, que passaria a ser de exclusividade do VLT. Essas linhas seriam seccionadas e passariam a ter como destino final uma das três estações previstas para integração com o VLT (Terminal Asa Sul, Terminal Asa Norte ou Estação Eixo Monumental). Com isso, uma mudança imediata na operação das concessionárias do sistema rodoviário seria a redução da km total percorrida. O edital da nova licitação desconsidera esse arranjo que será estabelecido caso o projeto do VLT seja efetivamente implantado no DF e mantém a proposta de uma rede de transporte baseada em um modelo que não sofrerá nenhuma mudança futura. Assim, em vez de planejar um sistema de transporte racionalizado e com a previsão de algumas variáveis, o poder público opta por fazer mudanças futuras, o que vai representar o aumento dos custos do sistema, caso insista com o modelo que está proposto no edital de licitação. Avalia-se que o projeto do VLT deve ser uma das premissas para orientação visando à configuração das linhas e da nova rede de transporte.

- e) **Projeto de Concessão do Metrô:** Este ano o GDF também deu publicidade ao estudo técnico que foi realizado visando uma futura concessão do metrô. Entre uma das ações necessárias apontadas no documento para a viabilização do projeto de expansão do sistema metroviário está a proposta de alteração nas linhas de ônibus que atualmente circulam pelos dois eixinhos sul (L e W). Segundo o estudo, existem 100 linhas do STPC, originárias das bacias 1, 3, 4 e 5, que têm os eixinhos como vias de circulação, fora aquelas que são vinculadas ao Entorno e que também serão impactadas. Segundo a configuração sugerida, 29 linhas deixariam de existir; 21 linhas seriam mantidas; 13 linhas passariam a ser seccionadas em estações do metrô, como Arniquireiras, Shopping e Asa Sul, e para outras 37 o seccionamento ocorreria na Rodoviária do Plano. A justificativa apresentada é de que todas essas linhas estão sobrepostas ao metrô à medida que circulam pelos eixinhos sul e, na perspectiva de uma racionalização do sistema de transporte, essas linhas do modal rodoviário teriam o seu perfil alterado para assumir o papel de alimentação de um serviço de alta capacidade que já opera no mesmo trecho. Aqui não se pretende abordar o impacto negativo dessas integrações compulsórias na vida dos usuários, que já foi tema de outro artigo, mas apenas o de manter a linha de coerência quando se faz a crítica ao fato do edital da nova licitação desconhecer todas essas variáveis que estão sendo listadas e que ficaram sem nenhuma abordagem. Como no caso do projeto do VLT, aqui também se percebe o impacto que as mudanças inseridas no projeto de concessão do metrô poderão provocar na rede de transporte. As linhas têm uma configuração no cenário atual, mas passarão por modificações caso a concessão avance e as ações sejam implementadas, inclusive com redução de km percorrida. Desconsiderar esse cenário no momento da elaboração de um novo edital é um grande equívoco e também poderá produzir impactos e custos futuros desnecessários, se o processo de planejamento não for criterioso e adequado.
- f) **Pesquisa Origem Destino (POD):** No Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade do DF (PDTU) está expresso que a sua atualização "se baseará em nova pesquisa de origem-destino por amostra de domicílios...", conforme expresso no parágrafo único do Artigo 7º. A última pesquisa de mobilidade urbana no DF foi realizada em 2016 e serviu como subsídio para a elaboração do Plano de Desenvolvimento do Transporte Público Sobre Trilhos (PDTP). Essa pesquisa trouxe

informações importantes sobre a matriz modal e conseguiu captar algumas mudanças em relação ao eixo de interesse como atração das viagens, uma vez que a região Oeste do território já se apresenta com um percentual de quase 25% como destino dos deslocamentos diários que são realizados, pois já se começou um processo de formação de uma centralidade em áreas como Águas Claras, Ceilândia e Taguatinga. A identificação dos fluxos, desejos e interesses de destinos de viagens são captados por meio desse tipo de pesquisa de campo ou através de outros instrumentos tecnológicos e isso é essencial quando se pretende delinear uma configuração de rede de transporte. A pandemia produziu imensas modificações nas cidades, muitas atividades não serão mais presenciais e, com isso, muitas viagens também não serão mais realizadas e essa percepção é possível a partir de uma abordagem direta da população através da definição de uma amostra. A POD poderá identificar, por exemplo, que o interesse nos deslocamentos radiais está em queda em função das mudanças introduzidas pela crise sanitária e, assim, o modelo tronco-alimentado poderá ser questionado, ou apontar o contrário e reforçar a defesa dessa alternativa operacional. Defende-se que uma Pesquisa Origem Destino deveria ser uma condição básica necessária para o começo da discussão de qual sistema de transporte e qual rede seria adequada para a cidade, e o novo edital de licitação deveria ser elaborado somente após a consolidação das informações produzidas e que passariam a ser os parâmetros para o trabalho.

- g) **Projeto de Concessão da Rodoviária do Plano Piloto:** Essa se trata da proposta mais recente apresentada pelo GDF, visando à concessão da gestão do Complexo da Rodoviária do Plano Piloto, mas que também inclui a Galeria dos Estados e a exploração dos estacionamentos localizados na plataforma superior e nas duas áreas externas, nos fundos do Conic e do Conjunto Nacional. No desenho do projeto foi proposto que uma das fontes de receita da concessionária seria através da instituição de uma Tarifa de Acostagem (TAC), que incidiria sobre cada operação de partida de ônibus do transporte público coletivo da rodoviária, sejam eles do STPC ou do Entorno. Segundo a proposta apresentada, e para a qual já houve manifestação de acordo da Semob em relatório técnico, que não concordou apenas com a incidência da tarifa sobre a operação do metrô, os valores seriam cobrados conforme o tipo de linha e de veículo utilizado na prestação do serviço. Para se ter uma ideia, no STPC/DF os valores individuais da TAC variariam de R\$ 3,21 a R\$ 13,41 por saída, enquanto que no Entorno iriam de R\$ 7,80 a R\$ 21,15 para cada partida efetivamente realizada. De acordo com as projeções feitas nos cadernos técnicos disponibilizados, somente com a cobrança da TAC seria gerada uma receita anual de R\$ 17,6 milhões para a concessionária, totalizando o expressivo montante de R\$ 352,4 milhões ao longo dos 20 anos do contrato, sem mencionar o volume de recursos com outras fontes, enquanto o valor total do investimento no mesmo período seria de R\$ 190 milhões. Em que pese esses problemas macros, a preocupação aqui se concentra no fato de que está sendo proposta a cobrança de uma taxa que representará problemas atuais e futuros caso seja implementada. Como nos contratos em vigência do STPC/DF não há nenhuma previsão dessa nova taxa, e que representará aumento dos custos das operadoras, o pedido de revisão das tarifas técnicas será uma medida previsível, o que obviamente representará aumento do subsídio governamental e/ou o reajuste da tarifa pública do sistema, penalizando o usuário do transporte público e indo em direção contrária à propagada pelo GDF de reduzir os seus aportes de recursos. Em

situação mais complicada ficaria o Serviço Interestadual Semiurbano que opera no Entorno, que não conta com nenhum subsídio e onde a remuneração das operadoras depende exclusivamente do pagamento da tarifa pelos passageiros, que ficariam com o ônus de pagar mais caro para realizar as suas viagens. Por outro lado, pensando no futuro, o GDF erra mais uma vez ao apresentar um edital de licitação para o STPC/DF sem considerar essa nova variável que vai impactar diretamente o custo do sistema para as operadoras. Aqui, também se corre o risco de ser realizada uma licitação, onde a Tarifa de Acostagem não seria considerada como item do custo operacional das empresas no momento da apresentação das suas propostas técnicas, mas que, ao se confirmar a concessão da rodoviária, a cobrança da TAC passaria a ser realizada e, com isso, as operadoras do sistema de transporte público já apresentariam as suas faturas para a revisão das tarifas técnicas, mantido o modelo atual, ou para o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, no caso da adoção de um formato diferente. É inconcebível a ideia de que todas essas variáveis sejam do pleno conhecimento do GDF, mas que, apesar disso, não tenham sido consideradas no momento que foi elaborado o edital para a nova licitação do STPC. O planejamento adequado e que contextualiza uma série de condições e fatores é peça fundamental para que o sistema de transporte seja racionalizado e tenha um custo financeiro menor, evitando-se ajustes futuros desnecessários e que só refletiria o processo de desorganização da ação governamental.

3) FINANCIAMENTO DO SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO (STPC/DF)

O STPC/DF apresenta um custo anual de mais de R\$ 1,4 bi, apenas no serviço rodoviário, sem se considerar a operação do metrô. É um sistema caro em função das especificidades do nosso território, caracterizado por uma área geográfica extensa, mas ao mesmo tempo com baixa densidade demográfica. Comparando-se a área do DF com a da cidade de São Paulo, por exemplo, temos um território que é 5 vezes maior do que a daquela cidade (5.760,783 km² x 1.521,110 km²), mas com adensamento quase vinte vezes menor do que o daquela metrópole (444,07 hab/km² x 7.398,26 hab/km²), segundo os dados do IBGE.

Em todas as bacias temos linhas com extensão maior do que 60 km e uma característica principal no conjunto da rede é o baixo índice registrado de renovação de passageiros. Aqui temos uma tarifa usuário que é cara (são três categorias, com valores de R\$ 2,70; R\$ 3,80 e R\$ 5,50) e cuja manutenção nesses patamares ainda se deve ao aporte de subsídio que o GDF faz no sistema. Segundo informações disponibilizadas pela Semob/DF, no ano passado esse subsídio foi de aproximadamente R\$ 721 milhões, representando 50% do custo total do sistema.

O Governo tem defendido a necessidade de se reduzir o valor do subsídio e no projeto de concessão do metrô citou a racionalização da rede de ônibus como uma alternativa para a viabilização dessa proposta. No entanto, no edital da nova licitação não se consegue visualizar nenhuma iniciativa visando se avançar rumo à racionalização dessa rede local, uma vez que se mantém a mesma estrutura já existente e não se aponta nada de concreto que possa efetivar a redução do dispêndio do tesouro com o subsídio.

O transporte público é um direito social e isso pressupõe que é uma política onde o governo tem a obrigação de aportar ou garantir recursos, seja através de suas dotações orçamentárias ou com a proposição de novas fontes para o financiamento dessa prestação de serviço. A Política Nacional de Mobilidade Urbana apresenta uma série de instrumentos que estão no âmbito da gestão pública e que poderão ser utilizados pelo governo para viabilizar recursos extratarifários para o fortalecimento do sistema de transporte público, seja por meio de desembolsos para a implantação de infraestrutura exclusiva do transporte público e dos modais ativos, para a redução da tarifa ao usuário pagante no transporte público ou para a inclusão de segmentos vulneráveis que foram alijados do modal por incapacidade econômica de desembolso do valor cobrado. A decisão da utilização desses instrumentos é política.

Nesse sentido, avalia-se que o governo local deveria ter a iniciativa de encaminhar algumas ações concretas, antes do novo edital de licitação, para viabilizar, do ponto de vista legal, alguns instrumentos de geração de novas receitas para o financiamento exclusivo da mobilidade urbana sustentável, com recursos concentrados em um Fundo Distrital de Mobilidade Urbana e que poderiam contribuir até na formatação de uma nova configuração da rede e do sistema de transporte.

Há uma série de possibilidades nesse campo: pedágio urbano ou taxa de utilização do sistema viário; taxa sobre emissão de poluentes em determinadas áreas críticas da cidade; fixação de percentuais sobre as viagens realizadas por aplicativos ou sobre o IPVA de automóveis; estabelecimento de um valor sobre a CIDE combustíveis; captura de valor no IPTU de empreendimentos habitacionais ou comerciais que tiveram valorização imobiliária a partir da implantação de sistemas estruturais de transporte, como metrô, BRT ou VLT; política de estacionamento; fixação de valor sobre a folha de pagamento de todas as empresas, pois elas também são beneficiadas pelo transporte público; etc.

Neste ano até houve o ensaio de uma iniciativa do GDF através do Projeto Zona Verde, que prevê a cobrança de estacionamento em vias públicas localizadas na área central de Brasília, mas a ausência de elementos que pudessem confirmar uma eventual vinculação dos recursos arrecadados para investimento em mobilidade urbana coloca em xeque a proposta. Além disso, a pressão exercida por determinados segmentos da sociedade, notadamente daqueles que se sentiram ameaçados com a proposta, parece ter feito o governo recuar na intenção de implementar o projeto no formato apresentado.

Sabe-se que o tema do financiamento do Sistema de Transporte não precisa estar inserido ou previsto no edital da próxima licitação, mas a exigência do estabelecimento de novas fontes para financiamento do serviço é condição básica para a projeção da configuração de rede que poderemos implementar no DF, uma vez que a previsão de recursos disponíveis garantiria os elementos necessários para o desenho desse novo modelo. Por isso, avalia-se como de fundamental importância que essa questão esteja plenamente resolvida antes do processo licitatório.

4) PLANO DIRETOR DE TRANSPORTE URBANO E MOBILIDADE DO DF (PDTU/DF)

A Lei Distrital nº 4.566/2011 estabeleceu que o PDTU deve ser revisado a cada 5 anos e atualizado no mesmo ano de realização do Censo Demográfico do IBGE ou a cada 10 anos. Neste ano, em função da pandemia, não teremos o Censo, mas a exigência de atualização do

PDTU ainda está mantida e a sua importância se torna ainda mais relevante nesse momento em que se discute a realização de uma nova licitação para o STPC/DF.

Segundo o que está expresso no § 1º do Artigo 1º, o PDTU é “um 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”. Esse papel de orientador do Plano Diretor engloba os três campos dentro da mobilidade urbana: transporte, trânsito e sistema viário.

O novo PDTU poderia, por exemplo, ao contrário do atual, estabelecer uma ordem de prioridade dos eixos estruturais do transporte público que deverão ser implantados no DF e que estejam alinhados com o planejamento da rede e com as ações ou estudos técnicos que já se encontram em andamento, como o BRT no Eixo Sudoeste. O Plano também poderia definir alguns indicativos e caminhos para a gestão pública avançar em direção à aplicação de medidas para o desestímulo ao uso do transporte individual motorizado, alterando a nossa matriz modal e diminuindo o ritmo do crescimento da nossa frota, que se aproxima dos 2 milhões de veículos. Ao mesmo tempo, também poderia reafirmar a necessidade da promoção da integração física, operacional e tarifária entre o STPC/DF e o Serviço Intestadual Semiurbano de Passageiros que atende o Entorno, apontando alternativas e estratégias para o alcance dessa meta.

Dessa forma, em função da sua importância, o PDTU é um instrumento de produção de subsídios para um edital de licitação e não pode ser ignorado durante o processo de sua construção. Não se tem informação em relação ao estágio que se encontra a ação para a atualização do Plano, se já houve alguma iniciativa por parte do governo ou se nada foi feito. Em todo caso, é inconcebível a apresentação de um outro edital sem que as novas diretrizes para o sistema de transporte público estejam estabelecidas de forma clara, pois isso, com certeza, determinará o modelo de configuração da rede e suas linhas.

Enfim, entende-se que a atualização do PDTU deve preceder a apresentação de um novo edital, não o contrário e essa deveria ser uma diretriz para a Semob.

5) TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO SOB DEMANDA

Em Goiânia e em Fortaleza foram implantadas experiências de transporte público coletivo em sistema complementar, com acesso ao serviço através de um aplicativo, onde as rotas são flexíveis e vinculadas aos interesses de viagens dos usuários e os locais de embarque e desembarque são indicados no celular nas proximidades do seu ponto de partida e do seu destino final, para que a última milha seja feita a pé, estimulando a integração intermodal.

Esse tipo de serviço é oferecido por meio de vans com atributos de qualidade (ar condicionado, wifi, assento exclusivo e lotação máxima), com tarifas estabelecidas conforme o trecho percorrido e já está sendo incorporado em processos de licitação de algumas cidades no país. É uma experiência que continua sob a regulamentação do poder público, com a vantagem de poder utilizar a infraestrutura viária exclusiva da cidade e que conseguiu atrair de volta os usuários do transporte público que haviam migrado para outros modais.

Na licitação realizada em 2012 havia uma previsão muito genérica quanto a possibilidade da exploração de novos serviços durante o período da concessão, mas essa experiência acabou não

avanzando aqui no DF. Agora, o novo edital reproduz o texto exatamente igual e expressamente indica, no Anexo I.1 – Minuta do Contrato, na Cláusula XIII, item 6, que “a concessionária poderá, ao longo do prazo da concessão, propor ao concedente novos serviços, bem como novas alternativas operacionais e tecnológicas, desde que compatíveis com o objeto da concessão”.

A simples inclusão dessa possibilidade no edital não reproduz nenhuma garantia de que esse serviço possa vir a ser operado futuramente no DF, pois faltam os elementos para detalhar como seria a operação desse novo modal. O GDF até poderia justificar de que o processo de regulamentação aconteceria posteriormente, assim que houvesse manifestação de interesse de alguma das novas concessionárias, mas o ideal é de que essas regras já fossem explicitadas desde agora e já constassem no novo edital.

O sistema de transporte público precisa ser reinventado e requalificado para atender melhor a sociedade. Esse deve ser o eixo diretriz do processo. É preciso incorporar a tecnologia como ferramenta para a promoção de um serviço que possa oferecer outro nível de qualidade para os usuários do sistema. Essa discussão precisa ser feita no DF, junto com um estudo profundo sobre o tema, e o edital deveria estar atento a essas mudanças que estão acontecendo dentro de alguns sistemas de transporte público para uma possível implantação por aqui. Esse é um desafio e o poder público não pode fugir dessa obrigação. Não dá é para ser o mais do mesmo.

Em resumo, o objetivo aqui era o de apenas destacar alguns aspectos que entendo serem fundamentais para integrar o edital da nova licitação do STPC/DF, uma vez que o processo envolve um número grande de elementos e variáveis que foram desconsideradas no material que foi disponibilizado pela Semob e o próprio governo foi responsável por produzir conteúdo e apresentar projetos que impactarão a nova rede de transporte, mas que, ao mesmo tempo, se esqueceu de incorporar esses temas no debate.

Como já dito antes, aqui não há nenhuma pretensão em querer esgotar o tema, longe disso. A ideia é apenas contribuir com o debate e estimular algumas reflexões dentro da mobilidade urbana, além da criação da expectativa de que o GDF possa construir um processo que resulte em uma proposta de um sistema de transporte público adequado, planejado, integrado, eficiente, com qualidade e com menor custo possível para os usuários e a sociedade.

* Wesley Ferro Nogueira é economista, atualmente é Secretário Executivo do Instituto MDT, colabora no Projeto “Pensar o transporte público na cidade planejada para o automóvel e há 5 anos que se dedica ao tema da mobilidade urbana no DF.