

OS DESAFIOS DA INTEGRAÇÃO DO TRANSPORTE PÚBLICO DO ENTORNO*

20 de Janeiro de 2021.

Segundo o que está expresso no Artigo 21 da Constituição Federal, é a União que tem a competência para a exploração do serviço de transporte rodoviário interestadual de passageiros, seja por via direta ou por meio da sua concessão, permissão ou autorização a outro ente. Com a Lei Federal nº 10.233/2001, a responsabilidade por essa área dentro da União passou a ser da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), onde se definiu a permissão como modelo de outorga que deverá ser aplicado no caso de Serviço de Transporte Rodoviário Coletivo Regular Interestadual Semiurbano de Passageiros, como o que opera atualmente fazendo a ligação entre 11 municípios de Goiás e o Distrito Federal.

Os sistemas de transporte público coletivo de passageiros do DF e da região do Entorno envolvem diversos entes públicos e variáveis e isso sempre foi um dos principais entraves para a busca de uma solução de consenso que atendesse adequadamente os problemas metropolitanos. A responsabilidade pelo Sistema de Transporte Público Coletivo do DF (STPC/DF) é do GDF, através do seu órgão gestor (hoje a Semob); a operação do Serviço Interestadual Semiurbano é de competência da ANTT; o Governo de Goiás regulamenta o transporte intermunicipal por meio de sua agência reguladora (AGR), enquanto que os municípios assumem o controle do intramunicipal, que quase sempre é operado por meio de cooperativas contratadas para a oferta da prestação do serviço.

Ao longo de vários governos se discutiu a possibilidade de, no mínimo, se viabilizar a integração entre o STPC/DF e o Serviço de Transporte Interestadual Semiurbano e algumas propostas chegaram a ser elaboradas, mas não aconteceram avanços significativos que pudessem produzir mudanças concretas e isso se deu por uma série de questões, seja por desinteresse, pela alegação da falta de recursos financeiros, por falta de vontade política ou por incapacidade de gestão e de articulação.

A ANTT possui quadro técnico limitado, está envolvida com questões de transporte de passageiros e cargas por vários modais em todo o país e se mostra incapacitada para assumir o protagonismo operacional de um processo de integração entre os dois sistemas. O Governo de Goiás já sinalizou que pretende abrir mão da sua responsabilidade dentro da Rede Metropolitana de Transporte Coletivo de Goiânia (RMTC), inclusive com intenção de repassar até mesmo a operação do BRT do Eixo Anhanguera da capital para a Prefeitura da cidade. Se não há interesse em participar e investir mesmo no sistema que opera na capital do Estado, pode-se desistir de algum possível compromisso do Governo de Goiás com o transporte coletivo na região do Entorno do DF.

Os municípios do Entorno poderiam ser um possível agente condutor do processo de integração e, aqui, é preciso reconhecer os esforços empreendidos pela sua entidade representativa – a Associação dos Municípios Adjacentes a Brasília (AMAB), que provomeu articulações e debates e até apresentou uma proposta de criação de um Consórcio Intermunicipal que ficaria encarregado pela operação do sistema de transporte do Interestadual Semiurbano e com a perspectiva de integração com o STPC/DF. Com a redução histórica do fluxo de recursos do governo central para os municípios e com a óbvia necessidade do aporte de recursos públicos de todos eles para a viabilização de um consórcio, há o receio de que a experiência defendida pelas prefeituras das cidades goianas do Entorno pudesse naufragar pelo inadequado nível de

investimento no sistema de transporte público, vide algumas experiências de consórcio intermunicipal implantadas no país, não nessa área, mas que demonstraram o descompromisso com o cofinanciamento para a manutenção e investimento na atividade econômica.

Entre os quatro atores envolvidos diretamente com o tema sobrou o Governo do Distrito Federal. Em setembro de 2019 o Instituto MDT realizou um seminário para discutir a integração entre os dois sistemas de transporte, quando apresentou a experiência implementada em outras regiões metropolitanas, como Bogotá/Colômbia; Curitiba/PR; Florianópolis/SC; Goiânia/GO; Lisboa/Portugal; Recife/PE e São Paulo/SP. A intenção era a de trazer alguns subsídios que pudessem contribuir para o desenho de uma futura proposta de integração entre os dois sistemas de transporte.

Ainda em 2019 tive a oportunidade de produzir um artigo onde tratava do mesmo tema, quando destaquei a importância do GDF ser o protagonista do processo de integração entre o STPC/DF e o Serviço de Transporte Interestadual Semiurbano. Na ocasião, chamei a atenção para o fato da operação do semiurbano impactar diretamente o território do DF, o que por si só já seria condição suficiente para a ação do GDF, mas que também havia um amparo legal para essa atuação direta em razão das previsões expressas na Lei Distrital nº 4.566/2011 (que institui o Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade – PDTU).

Este mês recebemos a informação de que foi celebrado o Convênio de Delegação nº 001/2020, entre a ANTT e o DF, onde essa agência transfere as competências de *"...gestão, regulação e fiscalização do Serviço de Transporte Rodoviário Interestadual Semiurbano Coletivo de Passageiros..."* ao GDF, por um período de 15 anos. Com isso, o GDF assume legalmente o conjunto de atribuições desse sistema que opera fazendo a ligação entre 11 cidades de Goiás (Águas Lindas, Cidade Ocidental, Cocalzinho, Cristalina, Formosa, Luziânia, Novo Gama, Padre Bernardo, Planaltina de Goiás, Santo Antonio do Descoberto e Valparaíso de Goiás) e o DF, além de passar a ter as condições objetivas para promover a sua integração ao STPC/DF.

Então, considerando que o processo de transferência da atribuição já foi formalmente iniciado e partindo-se do pressuposto de que o objetivo central se concentrará na construção de uma rede metropolitana de transporte público coletivo, pautada pelos princípios da defesa do interesse público, avalia-se que o GDF vai ter que encarar alguns desafios, caso queira efetivamente promover a integração entre os dois sistemas e, nesse sentido, gostaria de destacar alguns pontos:

1) Licitação do STPC/DF – Mesmo diante da iminência da celebração de um acordo com a ANTT, o que de fato ocorreu, o GDF insistiu na divulgação de um edital de licitação baseado nas mesmas condições do processo ocorrido em 2012, desconsiderando a integração com o Entorno e reproduzindo uma rede composta por 2.718 veículos distribuídos nas 5 bacias. Agora se tornou imprescindível o redimensionamento da rede de transporte público, com a inclusão dos municípios goianos nas respectivas bacias pelo critério de proximidade territorial, com a mudança da tipologia de veículos para o atendimento da nova demanda que será gerada com a inserção dos passageiros que terão origem no Entorno, priorizando a utilização de veículos com maior capacidade de transporte, como os articulados e biarticulados. Além disso, passados 8 anos sem nenhuma mudança, a racionalização do sistema se tornou uma condição essencial para o processo de integração, seja para a redução dos seus custos ou para a otimização da operação visando garantir qualidade de vida ao seu usuário. Nesse sentido, a implantação de um sistema tronco-alimentado deve ser a espinha dorsal do novo edital de licitação dentro da

perspectiva da integração com o Entorno, com os necessários investimentos em infraestrutura viária para a implantação dos corredores estruturais no DF e intervenções nos municípios goianos e em estações de integração;

2) Modelo de Integração – O processo de integração entre os dois sistemas só terá sentido se o modelo que for implantado incorporar todas as suas variações: tarifária, temporal, física, operacional e institucional. A integração institucional é a mais simples de ser resolvida, uma vez que a Semob/DF passará a ser a única gestora dos dois sistemas de transporte. O sucesso da integração operacional depende basicamente da implantação dos mesmos equipamentos de tecnologia embarcada e sistemas existentes no STPC/DF (como GPS e o SBA) nos veículos que vão operar no Entorno, para a compatibilização das planilhas de horários e redução do tempo de espera nos processos de transbordo, além claro do tão sonhado início efetivo do Centro de Controle Operacional (CCO) para a gestão eficiente do transporte público coletivo. A integração física vai exigir o redimensionamento de alguns terminais de entrada do DF, como o de Santa Maria, Planaltina e Brazlândia, por exemplo, em função do incremento do número de passageiros e esse volume adicional é incompatível com uma proposta de integração aberta, que até já foi ventilada pelo GDF, uma vez que os usuários com origem nas cidades do Entorno ficariam submetidos a um tratamento desumano. Um dos grandes diferenciais do STPC/DF, quando comparado com outros sistemas, se trata da existência de um Bilhete Único temporal, com a possibilidade da realização de até 3 viagens, em período de até 3 horas, pagando-se uma tarifa cheia de R\$ 5,50. A Semob deveria promover estudos técnicos para viabilizar a implantação de um Bilhete Único Metropolitano temporal, além da aplicação da tarifa metropolitana vigente no STPC/DF, cobrada no metrô e nas viagens mais longas, também para os usuários de todas as cidades do Entorno que integram o Serviço Interestadual Semiurbano, garantindo uma integração tarifária de fato.

3) Modelo de Remuneração – Há grandes diferenças entre os modelos de remuneração do STPC/DF e do Serviço Interestadual Semiurbano. No primeiro, a remuneração das concessionárias é calculada através do produto da Tarifa Técnica pelo número de passageiros pagantes transportados, com o GDF assumindo a responsabilidade pelo aporte de subsídio quando há déficit no sistema, ou seja, quando o valor arrecadado com o pagamento da tarifa pública é inferior ao valor que deve ser desembolsado para o pagamento dos serviços prestados, o que é identificado como complemento tarifário. Além disso, o GDF também garante o pagamento de todas as gratuidades de estudantes e pessoas com deficiência. Estima-se que, somente em 2019, o valor do subsídio tenha ficado em montante acima de R\$ 700 milhões. Por outro lado, as empresas que operam no Entorno contam apenas com o valor pago pelo usuário do sistema para a sua remuneração, não havendo nenhuma forma de subsídio por parte do Governo Federal e com gratuidade limitada apenas a idosos e pessoas com deficiência, mesmo assim dentro da capacidade de assentos disponíveis na parte dianteira dos veículos, e estudantes que são obrigados ao pagamento da tarifa cheia. São duas realidades bem distintas e na integração deve se buscar um modelo de remuneração que seja único e que não esteja vinculado ao número de passageiros transportados, uma vez que a pandemia demonstrou a fragilidade dessa alternativa. Esse é o momento para se discutir uma opção de remuneração baseada na km percorrida ou nos custos dos serviços, mas mesmo assim não se vislumbra um cenário onde o GDF fique desobrigado de aportar recursos no sistema de transporte público, mesmo que esse já tenha sinalizado de que pretende reduzir o nível de subsídio, pois o financiamento contribui para o reconhecimento do transporte como direito social e reafirma o verdadeiro papel do estado.

4) Financiamento – Ao assumir a responsabilidade também pelo sistema que opera no Entorno, coloca-se como grande desafio para o Governo do Distrito Federal a necessidade de viabilizar novas fontes de financiamento para a construção e manutenção de um sistema único de transporte. Com a escassez de recursos públicos e diante de um cenário de muitas incertezas, avalia-se que é bastante arriscada a aposta na utilização apenas de recursos do orçamento do GDF para o custeio e o investimento no sistema de transporte público, principalmente agora que novas atribuições serão assumidas. A Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU) destaca uma série de instrumentos de gestão que poderão ser utilizados para a produção de receita visando o investimento em mobilidade urbana, onde se contempla o transporte público, como a política de estacionamento, a taxação das viagens dos aplicativos, a incidência de percentual sobre o IPVA e IPTU, a cobrança de adicional sobre combustíveis, etc. Em várias cidades do mundo os órgãos gestores têm buscado fontes alternativas para o financiamento dos sistemas de transporte público, visando o barateamento de tarifas e a manutenção das operações. Em New York, por exemplo, já há discussão de proposta para a taxação das viagens realizadas por empresas de entrega de produtos originários de vendas feitas pela internet, com destinação ao transporte público. Aqui o caminho não pode ser diferente. O GDF esboçou uma primeira iniciativa com a discussão do Projeto Zona Verde, mas se mostrou inseguro no enfrentamento das primeiras reações de alguns segmentos da sociedade, além de não demonstrar nenhum compromisso com a destinação dos recursos arrecadados para investimento em mobilidade urbana. A busca por fontes extratarifárias para o financiamento do transporte público depende de uma decisão política do governo, mesmo que ocorram manifestações de uma pequena minoria, pois é o interesse público e da coletividade que devem prevalecer. Até a Lei Orgânica do DF já estabelece um indicativo de qual caminho o GDF deve seguir, quando destaca no Inciso III do Artigo 336 que “a política tarifária, com a garantia de que o custo do serviço de transportes públicos coletivos deverá ser assumido por todos que usufruem do benefício, mesmo que de forma indireta, como o comércio, a indústria e o poder público”. Esse debate precisa ser feito dentro da sociedade, principalmente agora que vai ocorrer a integração com o Entorno. Esse esforço deve passar inclusive pela articulação com os 11 municípios do Entorno para que esses entes assumam a responsabilidade de cofinanciamento do novo sistema de transporte, destinando recursos dos seus respectivos orçamentos para um fundo metropolitano de transporte público, que reproduz a concepção que o Instituto MDT tem defendido da criação de um Sistema Único de Mobilidade Urbana – o SUM;

5) Infraestrutura – Com a sinalização de que o processo de integração dos dois sistemas de transporte público ocorrerá e diante da necessidade de discussão acerca da racionalização da rede e da implantação efetiva do sistema tronco-alimentado, o GDF precisa implementar ações rápidas para garantir intervenções em três frentes distintas: garantir a instalação de faixas ou corredores exclusivos, no DF, nos eixos viários estruturais de interesse do transporte público já identificados no PDTU, estabelecendo também o controle rigoroso de tráfego; promover a adequação/ampliação dos terminais de entrada do DF onde acontecerão as integrações físicas, e quando for necessário, para atender o impacto com o novo volume da demanda e, por último, estabelecer as devidas articulações institucionais com os municípios e órgãos do governo federal, como DNIT e PRF, além de eventuais concessionárias de rodovias federais que dão acesso ao DF, para a promoção de estudos técnicos e a posterior implantação de faixas exclusivas e/ou reversas para a circulação dos ônibus nos horários de pico nas BRs 020, 040, 060, 070 e 080. A infraestrutura viária exclusiva é um importante diferencial para reduzir o tempo de viagem do usuário do sistema e também tem o poder de ser um instrumento para o

desestímulo ao uso do transporte individual motorizado, assegurando o alcance dos princípios estabelecidos na PNMU;

6) Política de Comunicação – A proposta de integração entre os dois sistemas vai exigir o aporte de mais recursos públicos e a adoção de novos instrumentos de gestão para garantir a captação de outras fontes de financiamento para o sistema de transporte público, visando estabelecer de forma clara a importância da corresponsabilização da sociedade na sustentação do modal. Por outro lado, com a integração visualiza-se a chance da existência de possíveis pontos de conflitos no meio dos usuários do DF, se em algum momento houver algum tipo de percepção de que a chegada dessa nova demanda poderá se traduzir em ônibus mais lotados e na deterioração do serviço. Nesse sentido, o GDF vai precisar desenhar uma política de comunicação muito clara com a sociedade para defender o processo de integração como essencial para a qualificação do sistema de transporte público e que esses ganhos não serão apropriados apenas por parte dos seus usuários diretos, mas por toda a sociedade, visto que o modal é indutor do desenvolvimento da economia local e fundamental para a estruturação do território, para a melhoria da qualidade do ar e para elevação da qualidade de vida. Vai ser preciso criar canais eficientes de comunicação com a população para destravar eventuais resistências às medidas que serão implementadas e às mudanças que acontecerão.

Enfim, acima foram listados apenas alguns dos desafios que deverão ser enfrentados pelo Governo do Distrito Federal durante esse processo de integração entre os dois sistemas de transporte, mas tem-se ciência de que eles são muito mais amplos do que foi abordado aqui. O que também preocupa é a dúvida em saber se o GDF irá dar conta dessa nova missão, uma vez que ainda se encontram pendentes várias questões relativas ao STPC/DF, mesmo já passados 8 anos após a realização da licitação. As diretrizes que aqui estão sendo sugeridas também podem não ser as mais adequadas para a construção desse possível novo sistema único, se mostrando em desacordo com a realidade local, mas são eixos para estimular o debate.

Entretanto, avalia-se que a integração deve ser baseada em alguns pressupostos básicos: a criação de uma rede única de transporte público com integração tarifária e temporal, com o uso do mesmo Bilhete Único; o barateamento das tarifas; a renovação da frota; a redução do tempo de viagem; o estabelecimento de canais de participação da sociedade para o exercício do controle social e a implantação de um sistema de controle da qualidade que vincule a remuneração pela prestação do serviço ao cumprimento de determinados indicadores de desempenho.

O sistema de transporte público tem a obrigação de atender ao interesse público e de ser um instrumento de inclusão social, visando garantir a melhoria da qualidade de vida do seu usuário, principalmente dessa população que mora em uma das 11 cidades do Entorno e que sempre foi penalizada, seja com o pagamento de tarifas mais altas que comprometem o seu orçamento familiar ou com a realização de viagens mais longas e demoradas em veículos com idades mais altas.

* 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 estudo do tema da mobilidade urbana no DF.