

# **A evolução recente do sistema de transporte público coletivo do Distrito Federal.**

Renato Boareto<sup>1</sup>; Nazareno S.S. Affonso<sup>2</sup>, Wesley Ferro Nogueira<sup>3</sup>

(1) Consultor Especialista em planejamento da mobilidade urbana e meio ambiente (renato.boareto@gmail.com); (2) Instituto do Movimento Nacional pelo Direito ao Transporte Público de Qualidade para Todos – MDT - Diretor Executivo (nazarenonosa@uol.com.br); (3) Instituto do Movimento Nacional pelo Direito ao Transporte Público de Qualidade para Todos – MDT - Secretário Executivo (mdtbrasil@gmail.com).

**SINOPSE.** Este trabalho é o resumo do estudo “A evolução recente do sistema de transporte público do Distrito Federal” que integra o projeto “Pensar o transporte público na cidade planejada para o automóvel” desenvolvido pelo Instituto MDT. A pesquisa abordou o período de 2007 a 2017 e abordou 11 temas relevantes para a compreensão da situação do transporte coletivo por ônibus.

**PALAVRAS-CHAVE.** Transporte Público; Planejamento; Distrito Federal

## **INTRODUÇÃO**

O Instituto do Movimento pelo Direito ao Transporte (MDT) está desenvolvendo o projeto “Pensar o transporte público na cidade planejada para o automóvel” com o principal objetivo de promover o transporte público como estruturador do sistema de mobilidade urbana do Distrito Federal. A primeira atividade do projeto foi a elaboração do Estudo “A evolução recente do transporte público do Distrito Federal”, concluído em janeiro de 2018, com o objetivo registrar e analisar as principais transformações pelas quais esse subsistema passou nos anos recentes. O foco do estudo foi a análise de processo, ou seja, registrar a sucessão de acontecimentos no período 2007/2017. A metodologia do estudo baseou-se em uma abordagem sócio-política e não essencialmente técnica e quantitativa, por meio do 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. Por meio da leitura dos diversos documentos e da realização das entrevistas, o Instituto MDT formulou sua análise sobre os avanços e as limitações do atual sistema de transporte público, considerando 11 itens que foram definidos como fundamentais para o MDT compreender sua evolução recente. Este trabalho 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. É apresentado também 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. Por fim, como conclusão, é apresentada a síntese da análise e propostas do MDT para o aprimoramento do transporte público coletivo do DF nos próximos anos.

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. 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 coletivo<sup>1</sup>. 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, como pode ser observada na Tabela 1

Tabela

1.

Cidade	População (2010)	Área (km <sup>2</sup> )	Densidade (hab./km <sup>2</sup> )
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

### Densidade populacional de grandes cidades brasileiras

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 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. No ano de 2016 foram realizados cerca de 400 milhões de deslocamento anuais. 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.

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 custo do Metrô em 2015 foi de aproximadamente R\$371 milhões e o repasse do GDF foi de R\$ 265 milhões,

<sup>1</sup> Essa característica do DF foi apresentada também por BARBOSA (2011)

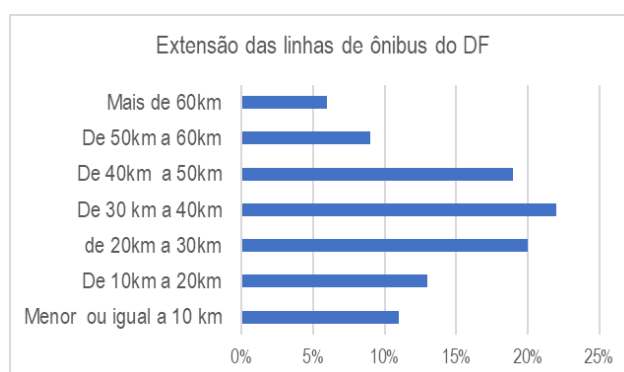
correspondendo a cerca de 71%. Em 2017 o custo foi de aproximadamente R\$ 344 milhões e o repasse do GDF foi de aproximadamente R\$ 191 milhões, o que corresponde a cerca de 55% do custo total do Metrô<sup>2</sup>.

O Modo Rodoviário do Sistema de Transporte público Coletivo (STPC) é organizado em cinco bacias geográficas 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 Alternativo. 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 é possível observar na Figura 1, 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.

Figura 1. Extensão de linhas de ônibus no DF



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

- 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.

Para o atendimento de todas as localidades do DF há um número grande linhas com poucos veículos cada uma. Como exemplo, a cidade de São Paulo possui cerca de 1.200 linhas e uma frota operacional de 14.800 ônibus enquanto o DF possui 793 linhas e uma frota de 3.080 ônibus.

<sup>2</sup> Fonte: Análise das Demonstrações Contábeis do Metrô-DF. MDT Brasília. 2018

- 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

O modo rodoviário do STPC do DF custou em 2016 cerca de R\$ 1,2 bilhão e o repasse do GDF em 2016 foi de aproximadamente R\$ 600 milhões, o que corresponde a 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.

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 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.

## O PLANEJAMENTO DA MOBILIDADE URBANA NO DF

O planejamento da mobilidade urbana no DF é marcado nos anos recentes pelo Plano de Transporte Urbano (PTU) e o Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade do Distrito Federal e Entorno (PDTU). O PTU reuniu os projetos que seriam implementados por meio do financiamento obtido junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). 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 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). 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. O PDTU funcionou como um “cardápio” de projetos para os programas dos governadores do DF no período de 2007/2017. 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.

Figura 2. Governos do Distrito Federal no período 2007/2017



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. 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. 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.

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

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 e 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, interliga 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. 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 Nº 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, como será apresentado no próximo item.

Para o período 2014/2018 foi eleito para governador, Rodrigo Rollemberg (Governo Rollemberg), que reuniu o conjunto de suas ações no 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 (i) Priorizar o transporte coletivo e não motorizado; (ii) Integração entre os modos de transporte; (iii) Requalificação urbana (calçadas, ciclovias);(iv) Melhoria na qualidade da prestação dos serviços; (v) Implantação de tecnologia na melhoria da mobilidade;(vi) Maior confiabilidade do sistema; (vii) Melhoria na qualidade de vida e ambiental.

As intervenções previstas estavam 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, previa intervenções para o transporte público coletivo e para o sistema viário, de forma ampla. Para o transporte coletivo estava prevista a implantação de 155.km de BRT (Bus Rapid Transit), ampliação do Metrô, implantação 37.km de VLT (Veículo Leve sobre Trilhos). Havia 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. 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”. Estavam 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.

## **A LICITAÇÃO DO SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO STPC/DF**

Um fato que alterou profundamente o transporte público coletivo do DF 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 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. O envelhecimento da frota é outro aspecto que caracterizava o transporte público no período que antecedeu a licitação. a Lotaxi, que operava micro-ônibus nos serviços especiais de vizinhança, conhecidos como “Zebrinha”, possuía uma frota com idade média de 16,1 anos. A Viplan, que operava linhas do sistema básico possuía idade média de 10,4 anos.

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. Conseqüentemente, 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

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

### **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.

## **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, principalmente a adoção do conceito básico um modelo físico-operacional tronco-alimentado, com integração tarifária aberta de validade temporal (duas horas). (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 e 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 (Página 06).

### **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

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. As empresas Pioneira e São José, que assinaram contratos no mês de dezembro de 2012 tinham que adquirir cerca de 300 ônibus zero quilômetro, o que demanda tempo para fabricação, implantação dos sistemas embarcados de controle e treinamento de pessoal. 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 TJDF, publicado no DJ respectivamente em 21/11/2014 e 09/03/2015 e os dirigentes públicos da época respondem processo na justiça.

#### **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 na sequência, 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.

#### **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 Lei de Orçamento Anual (LOA) (página 142)
9. Falta de transparência das informações (página 143)
10. Ausência de limite da TIR (Taxa Interna de Retorno) (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)

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

### **Análise da 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, na visão do MDT, cuja análise é apresentada na Tabela 2. Para possibilitar uma comparação entre os 11 elementos, foi elaborada uma escala de notas que variam de “-3”, a pior nota, a “+3”, a melhor nota”, apresentada na Figura 6. Foi 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.

Tabela 2. Síntese da análise do MDT

<p><b>1-Modelo de Contratação:</b> A licitação do Sistema de Transporte Público Coletivo-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;</p>
<p><b>2-Rede e Operação:</b> A frota nova que iniciou a operação (0km) 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 Plano Diretor de Transporte Urbano-PDTU;</p>
<p><b>3-Modelo de Financiamento:</b> O financiamento da operação é baseado na existência de uma “tarifa de uso” e há uma “tarifa técnica” para a remuneração dos operadores. Há altos subsídios públicos para cobrir os custos das gratuidades e a diferença entre as tarifas, que equivaleu a cerca de 50% do sistema em 2016. Deve ser evitada a criação de novas gratuidades até a criação de novas fontes estáveis de recursos para a cobertura dos custos operacionais. Foi iniciado em 2017 o controle de uso das gratuidades para evitar fraude dos benefícios. Mecanismos de controle operacional devem ser implantados e devem ser buscadas novas fontes de recursos;</p>
<p><b>4-Planejamento:</b> Foram elaborados o Plano de Transporte Público-PTU e do PDTU, que orientaram as ações dos Governos no período 2007/2017. Revisão do PDTU deve contemplar metas de participação do Transporte Público-TP e do Transporte Não Motorizado-TNM na divisão</p>

modal, redução de emissões atmosféricas e vítimas do trânsito, conforme estabelecido na PNMU e Caderno Plano de Mobilidade-PlanMob do Ministério das Cidades;
<b>5-Infraestrutura:</b> 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;
<b>6-Gestão:</b> 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;
<b>7-Participação e controle social:</b> Houve um claro retrocesso nesse item. O Conselho não se reunia há 3 anos e 8 meses;
<b>8-Comunicação:</b> Não foi identificada nenhuma iniciativa associada à política de comunicação;
<b>9-Gestão Ambiental:</b> Expressiva redução das emissões de poluentes locais, principalmente Material Particulado, decorrente da troca dos ônibus. Falta agenda ambiental de longo prazo
<b>10-Integração Modal:</b> 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
<b>11-Entorno:</b> Implantação do Terminal Metropolitano (Touring). São necessárias iniciativas para organização/integração do STPC do DF com o Entorno

Figura 6. Síntese das notas atribuídas pelo MDT

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					■		

### Principais desafios para a melhoria do STPC no curto prazo:

**1- Rede e Modelo Operacional:** reorganização das linhas em um sistema troco-alimentado, incluindo o Metrô, e a implantação da integração;

**2- Financiamento:** implantação da gestão de estacionamento e a criação da CIDE Distrital;

**3- Infraestrutura:** a implantação de corredores exclusivos e das Faixas Exclusivas de Ônibus. As Faixas 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. Sua implantação está prevista no PDTU e no Edital de licitação e podem ser priorizados com recursos próprios do GDF, conforme prevê a Lei Federal 12.587/12, que instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana.;

**4- Gestão:** 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, a implantação do Centro de Controle Operacional (CCO) previsto na licitação e a apuração do Índice de Qualidade do Transporte (IQT);

**5- Controle Social:** a retomada imediata do Conselho de Transportes com transparência das informações operacionais e financeiras; (foi retomado em 2018)

**6- Comunicação:** a disponibilização de informações online para o usuário planejar sua viagem;

**7- Integração Modal:** dar continuidade à implantação da rede cicloviária e sua integração nos terminais e estações do transporte público;

**8- Entorno do DF:** 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.

## **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

CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL. **Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito do Transporte Público do DF – Concorrência nº1/2011.** Brasília. Abril de 2016.

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. **Programa de Mobilidade Urbana de Brasília – Circula Brasília.** 2017

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

IBGE Projeções e estimativas da população do Brasil e das Unidades da Federação. Disponível <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>. Acesso em 11 de dezembro de 2017

METRÔ-DF. **Análise das Demonstrações Contábeis do Metrô-DF.** MDT Brasília. 2018