

**Proposta de**

**Arranjo Institucional**



Gestão e Regulação deServiços de Mobilidade

**ASSETRANSP**

Versão.1.1

1. **Apresentação**

Este documento tem por objetivo apresentar proposta de rearranjo institucional do setor de mobilidade no Distrito Federal, mais especificamente no que se trata das atividades atualmente exercidas pela Secretaria de Mobilidade e pelo DFTRANS. Esta proposta visa contribuir com o debate em andamento, trazendo necessário conteúdo voltado para a inabdicável presença do poder público na gestão e regulação da mobilidade urbana no Distrito Federal.

A proposta descrita e sua fundamentação são baseadas em legislação federal e distrital e em boas práticas no setor de gestão e regulação. A brevidade do texto se deve ao exíguo prazo disponível e a procura por concisão. É extensa a literatura na temática. De todo modo, todos os assuntos e propostas estão abertos para aprofundamento e discussões.

Existem, além desta seção de apresentação, mais quatro seções e cinco anexos. Na seção dois há uma introdução que aponta a necessidade de mudanças nos arranjos institucionais. A seção três aponta uma série de serviços que são hoje de responsabilidade da SEMOB e DFTRANS, sendo serviços passíveis de gestão e regulação. A seção quatro aborda aspectos de gestão e regulação de serviços, inclusive aplicadas ao DF. A seção cinco apresenta a proposta de rearranjo. Os anexos são textos complementares de suporte a proposta. O anexo A trata de administração pública gerencial. O anexo B traz conteúdo sobre aspectos normativos. O anexo C versa sobre regulação de mercado e serviços. O anexo D traz uma breve descrição das atribuições e estruturação das agências federais de regulação transportes. O último anexo traz acrônimos adotados no texto.

1. **Introdução**

São notórios os atuais problemas de mobilidade no Distrito Federal. Também são amplamente conhecidas as previsões de conturbados cenários para os próximos anos. Entre as diversas políticas de mobilidade necessárias para que o Distrito Federal goze de um ambiente de deslocamentos de referência estão a prioridade dos modos não motorizados e coletivos, melhoria nos sistemas de informação, ordenamento territorial mais eficiente, articulação com os municípios vizinhos do Distrito Federal (DF).

Conhecidos os problemas e as principais soluções, resta a pergunta do porquê dos serviços de transportes, especialmente os públicos no DF, serem tão mal avaliados e não conseguirem fazer frente às demandas passadas, existentes e futuras.

Dentre diversas razões, uma que é consensual é a histórica limitação do poder público em fazer seu papel na gestão e regulação de serviços de transportes. Um problema de décadas agravado ano a ano, e cuja percepção de importância e exigência de níveis de serviço só aumentam. Maus serviços, denúncias de improbidade, ações desarticuladas e descontinuadas são manchetes na mídia a muitos anos.

A própria estrutura de gestão foi estabelecida a mais de 20 anos. Neste tempo, a legislação, práticas de gestão pública, operação do mercado, desejos da população, dinâmica espacial mudaram consideravelmente.

Assim, fica patente a necessidade de mudança de práticas e dos arranjos institucionais. As próximas seções deste documento trazem uma proposta para este novo cenário, baseando-se em legislações e boas práticas de gestão e regulação pública.

1. **Serviços de mobilidade no DF**

Os deslocamentos são realizados de diversas formas e por diferentes meios. Para exemplificar existem os cadeirantes, pedestres, ciclistas, uso de motocicletas e veículos automotores, transporte de cargas diversas, transporte escolar, uso do metrô, etc.

Nesta seção, entretanto, serão abordados apenas os serviços e atividades de transportes que recebem atenção direta do poder público no DF. Os serviços são:

i) Serviço Básico do STPC;

ii) Serviço de Transporte Público Complementar Rural;

iii) Serviço de Transporte Coletivo Especial Executivo;

iv) Serviços fretados/turismo;

v) Serviços especiais;

vi) Serviços noturnos;

vii) Taxi;

viii) BRT e corredores para transporte coletivo;

ix) Estações e terminais de ônibus; pontos de parada e abrigos;

xi) Bilhetagem eletrônica;

xii) Transporte interestadual: semiurbano e longa distância.

As subseções a seguir descreverão brevemente estes serviços, tratando de características como sua importância, condições de prestação do serviço, mercado econômico em que atuam, relação com o poder público.

É importante frisar que, a despeito do Serviço Básico ser o que geralmente recebe mais atenção do poder público, os demais serviços e atividades são indispensáveis para o cenário de mobilidade.

*3.1 Serviço Básico do STPC*

É um serviço público e coletivo, considerado serviço essencial. É também o principal serviço de transporte público e principal serviço de transporte coletivo do DF. Transporta mais de 1,3 milhões de passageiros por dia. Número superior a toda a quantidade diária de passageiros transportados pela aviação, embarcações e transporte terrestre interestadual no país juntos. É o serviço mais acessível, seja pela sua capilaridade, pelo custo de acesso ou pelo número de destinos atendidos. Este serviço é considerado estratégico seja qual for a política de mobilidade que se implante.

A tecnologia veicular adotada neste serviço é o ônibus. Conta com uma frota de 3.054 veículos. Conta com cerca de 1.010 linhas, operadas por 5 concessionárias, 6 permissinárias e pela TCB. Os concessionários contam com cerca de 80% da frota operante, operando de forma exclusiva em regiões geográficas chamadas 'bacias'.

O atual Serviço Básico tem como base legal a Lei nº 4.011/2007. A operação exige concessão ou permissão por parte do poder público. Todos os atuais operadores têm contratos assinados com o GDF, contratos assinados mediante licitações acontecidas nos anos de 2008 e 2012. Dentre outros elementos, os contratos e legislação vigentes exigem níveis de serviço, garantem equilíbrio econômico-financeiro, prevêem sanções e apresentam obrigações diversas.

O serviço é mantido por tarifas cobradas dos passageiros, subsídios a gratuidades previstas em lei, repasses do tesouro distrital, isenções tributárias, publicidade, linhas especiais de financiamento. A gestão dos custos, receitas e outros incentivos é papel indelegável do poder público. Isto fica ainda mais patente quando se sabe que mais de 30% dos valores para pagamento dos serviços públicos são advindos dos cofres públicos.

Representa um mercado econômico com características de monopólio natural. Os custos fixos da atividade são significativos. Quanto a maior concentração de atores que oferecem o serviço, menor o custo marginal de sua operação, possibilitando maior eficiência econômica e menores valores de prestação da atividade. A demanda é muito grande, mas nas últimas décadas tem sofrido redução posto a migração de muitos passageiros para outros modos de transportes, especialmente o individual. Isto gera um danoso círculo vicioso onde menos passageiros no serviço coletivo, maiores custos, menos viagens, menos passageiros.

Por ser estratégico, essencial, monopólio natural, monopólio contratual (especialmente nas bacias), receber centenas de milhões de reais por ano dos cofres públicos, sujeito a conflitos de interesses entre operadores, concedido mediante contratos públicos e ser vulnerável a assimetria de informações (quase toda a operação é privada) requer que o poder público regule sua atividade de maneira muito presente e ampla. Esta regulação exige, dentre outras atividades, planejamento estratégico do serviço, coordenação com políticas de mobilidade, estabelecimento de metas e níveis de serviços, avaliação dos serviços oferecidos, gestão financeira do sistema, aplicação de poder de polícia administrativa, mediação de conflitos de interesses, atualização tecnológica, proposição de marco normativo, gestão de custos do sistema, gestão das informações, gestão contratual, atendimento dos interesses coletivos.

*3.2 Serviço de Transporte Público Complementar Rural*

É um serviço público e coletivo, considerado serviço essencial. O atendimento às áreas rurais teve início com a necessidade de promover um atendimento básico para os alunos das áreas rurais do Distrito Federal, até as escolas mais próximas. Hoje, as linhas rurais, além de atenderem aos deslocamentos dos alunos promovem a acessibilidade das comunidades rurais até a cidade mais próxima dentro da mesma região administrativa. Para diversas comunidades é a única alternativa pública de deslocamento.

A tecnologia veicular adotada neste serviço é o ônibus. O STPCR é constituído por 35 permissionários, num total de 88 linhas e 122 veículos. Cada permissionário é operador exclusivo de suas linhas, geralmente tendo também exclusividade espacial da demanda.

O Serviço de Transporte Público Complementar Rural faz parte do STPC. É um serviço complementar na forma disposta nos artigos 5º e 6º da Lei Distrital Convencional criado, com base, nas Leis Distritais nº 4.011/2007 e nº 407/1993, para atender aos moradores das áreas e núcleos rurais espalhados por todo o Distrito Federal. Em 18 de novembro de 2008, o decreto nº 29.735, criou o STPCR.

*Art. 1º...*

*§1º O Serviço de Transporte Público Complementar Rural – STPCR compreende linhas do modo rodoviário com características diferenciadas do serviço básico, que visem atender segmentos específicos de usuários das áreas rurais do Distrito Federal.*

O serviço é mantido por tarifas cobradas dos passageiros e subsídios a gratuidades previstas em lei, isenções tributárias, publicidade, linhas especiais de financiamento. A gestão dos seus custos, receitas e outros incentivos é papel indelegável do poder público.

É um mercado econômico que exige subsídio. As distâncias e condições de viagens são rigorosas, a demanda é pequena e é formada geralmente por pessoas de baixa renda. Equilibrar financeiramente este serviço apenas mediante tarifa levaria a custos proibitivos aos seus passageiros.

Por ser essencial, monopólio natural, monopólio contratual, sujeito a conflitos de interesses entre operadores, concedido mediante contratos públicos, atender demanda altamente dependente do serviço e ser vulnerável a de informações (toda a operação é privada) requer que o poder público regule sua atividade de maneira muito presente e ampla. Esta regulação exige, dentre outras atividades, planejamento estratégico do serviço, coordenação com políticas de mobilidade, estabelecimento de metas e níveis de serviços, avaliação dos serviços oferecidos, gestão financeira do sistema, aplicação de poder de polícia administrativa, proposição de marco normativo, mediação de conflitos de interesses, gestão das informações, gestão de custos do sistema, atualização tecnológica, gestão contratual, atendimento dos interesses coletivos.

*3.3 Serviço de Transporte Coletivo Especial Executivo*

É um serviço público e coletivo, complementar do STPC. Oferece melhores níveis de serviço e tem um valor de tarifa maior. É um serviço estratégico por ser voltado para um público refratário aos serviços básicos e que normalmente faz uso do transporte motorizado individual. Seu maior objetivo é retirar veículos do sistema viário. Ações de restrições ao transporte individual geralmente são acompanhadas de serviços executivos.

A tecnologia veicular adotada é o ônibus. Este serviço é operado pela TCB com 4 linhas usando 7 veículos.

O transporte executivo encaixa-se no modelo de Serviço Complementar. Em virtude disso possui características diferenciadas em relação ao tipo de veículo, itinerário e tarifa.

O serviço é mantido por tarifas cobradas dos passageiros, publicidade, isenções tributárias, linhas especiais de financiamento. A despeito de ser operado atualmente por empresa pública, ainda assim a gestão dos seus custos, receitas e outros incentivos é papel indelegável do poder público.

É um mercado econômico que exige subsídio. Os altos níveis de serviços (menor intervalo entre viagens, veículos mais confortáveis, menor taxa de ocupação, serviços como Internet) geram maiores custos que, a despeito de tarifação maior que a cobrada no serviço básico, não pode exigir valores que afastem o potencial passageiro, pessoa que geralmente tem a fácil opção de usar seu veículo particular para seus deslocamentos. Uma fonte alternativa de receita é a destinação de parte da receita auferida em estacionamentos públicos para este serviço. A demanda é pequena, mas seu potencial de crescimento é considerável visto a concentração de seu público e de seus destinos de interesse. É um mercado que pouco compete com os demais serviços, posto se destinar a um público que dificilmente optaria pelo serviço básico ou rural.

Por ser estratégico, associado com políticas de estado, sujeito a conflitos de interesses com outros serviços, atender demanda reticente quanto aos transportes públicos, requer que o poder público regule sua atividade. Esta regulação exige, dentre outras atividades, planejamento estratégico do serviço, coordenação com políticas de mobilidade, estabelecimento de metas e níveis de serviços, avaliação dos serviços oferecidos, gestão financeira do sistema, aplicação de poder de polícia administrativa, mediação de conflitos de interesses, atualização tecnológica, gestão de custos do sistema, proposição de marco normativo, gestão das informações, gestão contratual, atendimento dos interesses coletivos.

*3.4 Serviços fretados/turismo*

Não é um serviço essencial. São serviços privados, oferecidos e contratados por particulares. São os mais diversos usos. Vão do transporte turístico ao transporte de funcionários. Podem ser ainda atendimentos específicos como cerimônias religiosas ou atendimento a entidades sociais. Atendem empresas, famílias e organizações.

Não faz parte do STPC. Sua operação, entretanto, exige autorização do poder público. Sua remuneração e gestão de custos é de interesse estritamente privado. São diversas as tecnologias veiculares adotadas, sendo geralmente ônibus, vans e veículos particulares. São dezenas as empresas no DF que operam este tipo de serviço.

O serviço é mantido mediante contratação direta entre clientes e operadores.

Pode ser considerado um mercado de concorrência perfeita, onde há um equilíbrio entre produtores e consumidores dos serviços. É um mercado muito dinâmico. E esta capacidade de oferecer novos serviços constantemente leva a conflitos de interesses com outros serviços, especialmente os serviços de taxis, serviço executivo e serviço básico. E é justamente esta característica desta atividade econômica que exige que o poder público esteja presente regulando-o, mesmo que de forma bem menos intrusiva que nos serviços públicos. Além disso, até devido à natureza da atividade, o poder público tem que averiguar diversas características especialmente as relativas à segurança do serviço.

A regulação exigida passa minimamente pela identificação deste operadores e delimitação de sua atuação de forma a impedir que os serviços públicos não sejam prejudicados. Esta regulação passa ainda por contínuos estudos para que também não haja impedimento do mercado oferecer novos serviços à população. Esta regulação exige, dentre outras atividades, coordenação com políticas de mobilidade, aplicação de poder de polícia administrativa, mediação de conflitos de interesses, gestão das informações, atendimento dos interesses coletivos.

*3.5 Serviços especiais*

São serviço públicos essenciais e altamente especializados. São de altíssima visibilidade pública e seus beneficiários são extremamente dependentes destes serviços. O serviço especial atualmente vigente no DF é destinado ao transporte exclusivo para alunos com necessidades especiais que estudam em Escolas Especiais ou em Entidades Especiais. Atualmente são programadas 24 linhas, 21 veículos e servem para atender um quantitativo de 10 escolas/instituições especializadas no atendimento de alunos com deficiência. É um serviço que merece uma atenção totalmente especial mas padece de maior especialização e de um marco contratual mais robusto.

A despeito de atualmente só haver um destes serviços especiais, idealmente deveria haver outros tipos, como transporte para pessoas que precisam de atendimento médico, transporte público diferenciado para pessoas com necessidades especiais, etc.

A criação, oferta e regulação destes serviços, entretanto, merecem maiores estudos. Estes estudos devem ser intersetoriais e apontar fontes de financiamento, características do serviço, identificação do público-alvo e suas demandas, etc...

A participação ou não destes serviços do STPC depende de outras definições conceituais e institucionais. Se oferecidos como serviço público exigirão licitações.

Pode ser considerado um mercado que exige subsídios. Os serviços são muito específicos, de alto custo de operação para um público geralmente de baixa renda. Seu financiamento tende a ser totalmente público, com fontes de receitas especialmente de pastas como educação, saúde e justiça.

Por ser essencial, dependente de recursos públicos, atender demanda altamente sensível e dependente dos serviços, requer que o poder público regule sua atividade. Esta regulação exige, dentre outras atividades, planejamento do serviço, coordenação com políticas de mobilidade e de cidadania, estabelecimento de metas e níveis de serviços, avaliação dos serviços oferecidos, gestão financeira do sistema, aplicação de poder de polícia administrativa, proposição de marco normativo, gestão das informações, gestão contratual, atendimento dos interesses coletivos.

Mesmo hoje, havendo apenas um serviço especial, a regulação exigida passa minimamente pela identificação deste operadores e delimitação de sua atuação de forma a impedir que os serviços públicos não sejam prejudicados. Esta regulação passa ainda por contínuos estudos para que também não haja impedimento do mercado oferecer novos serviços à população. Esta regulação exige, dentre outras atividades, coordenação com políticas de mobilidade, aplicação de poder de polícia administrativa, mediação de conflitos de interesses, atualização tecnológica, gestão das informações, atendimento dos interesses coletivos.

*3.6 Serviços noturnos*

É um serviço público, coletivo e essencial. É uma variação do serviço básico, posto que é geralmente atendido pelos mesmos operadores nas mesmas condições gerais. O que o faz merecer uma atenção e ser tratado como um serviço à parte são as particularidades de sua demanda.

Ao longo do dia há uma variação natural de demanda. Mas mesmo com esta variação há como economicamente ser mantido um razoável nível de serviço, especialmente no que se trata de oferta de viagens. No chamado período noturno, que aqui será tratado como das 23h até cerca de 4h da manhã, há uma drástica queda na demanda. Esta queda é tão acentuada que torna economicamente inviável ao STPC a manutenção da mesma rede de linhas e oferta de viagens, mesmo com um mínimo de viagens.

Mas esta questão é cada vez mais urgente. É considerável e crescente o número de pessoas que realiza atividades como trabalho e estudo no período noturno. Há regiões com restrições ao crescimento das atividades econômicas porque empregados e estudantes não podem se deslocar neste período pela falta de oferta de viagens. Por ser um serviço essencial e público, deve haver uma rede de linhas especialmente voltadas a este público.

É um mercado econômico que, para manter níveis mínimos de serviço, exige subsídio, mesmo receitas oriundas dos serviços prestados ao longo do dia.

Por ser essencial, atender demanda altamente dependente dos transportes públicos, requer que o poder público regule sua atividade. Esta regulação exige, dentre outras atividades, planejamento estratégico do serviço, coordenação com políticas de mobilidade, estabelecimento de metas e níveis de serviços, avaliação dos serviços oferecidos, gestão financeira do sistema, aplicação de poder de polícia administrativa, mediação de conflitos de interesses, atualização tecnológica, gestão de custos do sistema, proposição de marco normativo,gestão das informações, gestão contratual, atendimento dos interesses coletivos.

*3.7 Taxi*

É um serviço público e individual. É um serviço estratégico, posto que sua oferta atende a diversas demandas particulares de deslocamento que os serviços coletivos não atendem, podendo ainda retirar veículos particulares das ruas posto ser opção.

Não faz parte do STPC. Sua operação, entretanto, exige permissão do poder público. São cerca de 4.000 as permissões no DF. Por ser serviço público, remunerado mediante tarifa pública, exige estudos econômicos para fixação de valores propícios. A prestação do serviço é feita por acordo entre passageiro e permissionário. O valor a ser cobrado é aferido por equipamento chamado 'taxímetro', normatizado pelo poder público.

É um mercado cuja entrada para prestadores de serviço é restrito pelo poder público. A despeito disso, sofre concorrência com operadores ilegais e nos últimos tempos tem também sofrido concorrência de novos serviços que estão à margem da normatização.

A regulação exigida passa minimamente pela identificação destes permissionários e a estipulação de valores de tarifa. Esta regulação exige, dentre outras atividades, coordenação com políticas de mobilidade, gestão de custos do sistema, aplicação de poder de polícia administrativa, mediação de conflitos de interesses, gestão das informações, atendimento dos interesses coletivos, estudos econômicos.

*3.8 BRT e corredores para transporte coletivo*

O DF está investindo na implantação de BRT's, construção de corredores de transporte e expansão das faixas exclusivas. Os BRT's e os corredores são elementos estratégicos para as políticas de mobilidade. Devem ser vistos como conjuntos de infraestruturas e, em especial, serviços voltados para melhoria do desempenho operacional do transporte coletivo, propiciando vias dedicados ao transporte coletivo, retirando-o do disputado sistema viário compartilhado. Além disso provêem facilidades para desembarque e desembarque de passageiros e contam com tecnologias de informação voltadas para uma operação mais eficiente.

Para que alcancem efetivamente os resultados esperados, agravado pelo fato de que centenas de milhões de reais investidos apenas na implantação da estrutura física, deve haver uma coordenação harmônica de atividades como: manutenção de vias e estações; monitoramento dos corredores; planejamento e programação das linhas; gestão das atividades nas estações como segurança, bilhetagem, limpeza, informação aos passageiros, apoio aos embarques e desembarques; suporte às tecnologias. Considerando que são dezenas de quilômetros de corredores, dezenas de estações, milhares de passageiros transportados nestes sistemas, vários contratos diferentes de execução, é importante que haja uma rigorosa administração destes serviços.

Estes serviços e atividades são naturalmente integrantes do STPC. Atualmente, entretanto, não há ainda arranjos institucionais para coordenação integral de tudo isto. São vários os órgãos envolvidos com diferentes competências. Independentemente do que for estabelecido, estes serviços exigirão vultosos subsídios do governo e um sólido planejamento e coordenação posto que, apesar das facilidades existentes, ainda têm suas limitações que são constantemente postos a prova quando da disputa de interesses por suas potencialidades.

Por ser estratégico, essencial, exigir articulação de diversos entes governamentais e privados, receber dezenas de milhões de reais por ano dos cofres públicos, sujeito a conflitos de interesses entre operadores, requer que o poder público regule sua atividade. Esta regulação exige, dentre outras atividades, planejamento estratégico do serviço, coordenação com políticas de mobilidade, estabelecimento de metas e níveis de serviços, avaliação dos serviços oferecidos, gestão financeira do sistema, aplicação de poder de polícia administrativa, mediação de conflitos de interesses, atualização tecnológica, proposição de marco normativo, gestão das informações, gestão contratual, atendimento dos interesses coletivos.

*3.9 Estações e terminais de ônibus; pontos de parada e abrigos*

Existem mais de 30 terminais de ônibus no DF, mais de 6.000 pontos de parada, milhares deles com abrigos. Esta estrutura é essencial para apoio para operações de embarque e desembarque de passageiros, apoio aos operadores e motoristas, organização da rede de linhas. Estas estruturas são partes integrantes do STPC. Estes espaços também são usados para atividades e comerciais e serviços diversos. São virtualmente a porta de entrada do sistema e a sala de espera dos serviços. Parte considerável do tempo total de viagem dos passageiros acontece nestes lugares. Acontecem ainda, especialmente em alguns terminais, disputa pelas escassas baias disponíveis, havendo alta demanda pelo uso dos espaços e pouca capacidade de atendimento.

Atualmente quase toda a implantação e manutenção desta infraestrutura depende do poder público, que a realiza perante diversos entes governamentais (com ciência e apoio do DFTRANS). A exceção fica por conta de aproximadamente 900 abrigos administrados pela iniciativa privada, empresa Cemusa, em contrato firmado com Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação.

Há estudos em andamento para concessão desta infraestrutura. Havendo ou não concessão, o fato é que estas estruturas são essenciais para o sistema de transportes, requerendo gestão continuada da qualidade e estado de conservação para a população e para a eficiência da operação.

Por serem estruturas essenciais ao sistema de transportes, exigirem articulação de diversos entes governamentais e privados, receber milhões de reais por ano dos cofres públicos, estruturas sujeitas a conflitos de interesses entre operadores, requer que o poder público regule sua atividade. Esta regulação exige, dentre outras atividades, planejamento estratégico do serviço, coordenação com políticas de mobilidade, estabelecimento de metas e níveis de serviços, avaliação dos serviços oferecidos, gestão financeira do sistema, aplicação de poder de polícia administrativa, mediação de conflitos de interesses, atualização tecnológica, proposição de marco normativo, gestão das informações, gestão contratual, atendimento dos interesses coletivos.

*3.10 Bilhetagem eletrônica*

O sistema de bilhetagem registra todas as tarifas cobradas dos passageiros no STPC. O sistema de bilhetagem é composto por procedimentos e tecnologias relacionados a cadastro de usuários, distribuição de cartões, automação de vendas, comercialização de créditos, apuração de serviços efetivados, integração temporal de viagens.

Quase metade das viagens realizadas no DF acontecem por meio de cartões do sistema de bilhetagem eletrônica. E mesmo as viagens pagas em espécie são por este sistema registradas. As gratuidades, integrações e outros benefícios são aqui distribuídos e contabilizados, estando presente também no serviço de metrô. As informações por ele gerados subsidiam quase todos os aspectos de financiamento e gestão do STPC.

Os pontos de comercialização de cartões e créditos ainda são muito poucos. Não chegam a duas dezenas os locais aptos para isto.

Por este sistema circulam mais de 850 milhões de reais por ano. Atualmente sua gestão é feita pelo DFTRANS e é usado o sistema TDMAX, sistema legado da empresa Fácil criada em 2007 pelos operadores de então.

Por ser serviço essencial ao sistema de transportes, receber milhões de reais por ano em sua manutenção, ter informações estratégicas e indispensáveis à gestão do STPC e seu financiamento, requer que o poder público regule sua atividade. Esta regulação exige, dentre outras atividades, planejamento estratégico do serviço, coordenação com políticas de mobilidade, estabelecimento de metas e níveis de serviços, avaliação dos serviços oferecidos, gestão financeira do sistema, aplicação de poder de polícia administrativa, mediação de conflitos de interesses, atualização tecnológica, proposição de marco normativo, gestão das informações, gestão contratual, atendimento dos interesses coletivos.

*3.11 Transporte interestadual: semiurbano e de longa distância*

Estes serviços são de atribuição da União, mais especificamente, sua regulação é atribuição da ANTT. Apesar de não serem geridos pelo GDF, tais serviços recebem atenção do poder público por fazerem uso do sistema viário, pontos de parada e terminais do DF. Mais importante que isso, no que se trata do transporte semiurbano, são dezenas de milhares de pessoas que moram nas cidades próximas ao DF e que, diariamente, vêm trabalhar ou buscar serviços na capital federal.

Na prática, as redes locais de ônibus e semiurbanas possuem grande sobreposição. A rede semiurbana está em fase de normalização dos contratos e carecem de urgente renovação e crescimento de frota e serviços.

Por anos as discussões intergovernamentais tratam da gestão conjunta destas redes. A despeito de não haver determinação neste sentido, de toda forma o GDF deve observar tais serviços.

1. **Gestão e regulação**

Há uma série de serviços considerados públicos, o que inclui os de mobilidade urbana, cuja prestação é obrigação do Estado. Mesmo que o serviço seja delegado, estes serviços têm características que devem ser asseguradas pelo poder público em prol da coletividade. Dentre estas características estão metas e diretrizes como:

i) Regularidade;

ii) Segurança;

iii) Continuidade;

iv) Modicidade tarifária;

v) Eficiência;

vi) Conforto;

vii) Rapidez;

viii) Atualidade tecnológica;

viii) Acessibilidade;

ix) Universalidade;

x) Equidade;

xi) Transparência;

xii) Gestão democrática;

xiii) Mitigação de externalidades negativas, inclusive ambientais;

xiv) Legalidade.

Mesmo que a oferta de um serviço público seja concedida, autorizada ou permitida a ente privado, este ainda assim estará atuando em um setor de domínio e interesse público. O Estado pode abrir mão da execução da atividade em diversos casos, mas nunca abrir mão da gestão destes serviços, posto que a ele cabem o alcance das metas e diretrizes designadas.

A gestão pública, entretanto, não pode ter uma visão meramente burocrática, cartorial. Além da exigência de cumprimento de aspectos legais, contratuais, esta gestão e regulação deve ter como principais atributos:

i) Eficiência nos serviços;

ii) Avaliação de desempenho;

iii) Controle dos resultados;

iv) Sustentabilidade.

A despeito do poder público ter a capacidade de exigir dos seus administrados estes atributos, este mesmo poder público também deve ter seu papel de gestor avaliado nas mesmas condições.

Este cenário de gestão contempla diversos atores. Estes atores, de forma simplificada, são:

a) Consumidores: indivíduos que adquirem produtos e serviços. Os consumidores buscam a maior variedade de opções, com o máximo de retorno com o mínimo de custos;

b) Fornecedores ou mercado: indivíduos que fornecem produtos e serviços. Buscam melhor posição de predominância no mercado, mínimo de custos e máximo de lucros.

Como observado, são interesses conflitantes. A predominância dos interesses do consumidor pode levar a impossibilidade econômica do mercado. A prevalência dos interesses do mercado pode levar a abusos do poder econômico, com prejuízos não apenas aos consumidores, mas também aos demais concorrentes de um fornecedor.

O poder público assume então mais um papel além do de gestão. Assume ainda o papel de regulador de mercado, se interpondo entre consumidores e fornecedores de forma que todos possam ter seus interesses alcançados. Neste papel o poder público age especialmente para impedir as chamadas falhas de mercado. Dentre estas falhas estão:

1. Externalidades negativas: uma atividade gera prejuízos a outros setores da comunidade;
2. Assimetria de informação: quando um ator tem muito mais acesso à informação que outro, restringindo seu poder de decisão;
3. Concorrência imperfeita ou concentração econômica: agentes econômicos concentram seu poder, seja por meio de cartelização ou fusões, aumentando seu poder sobre o mercado;
4. Distribuição imperfeita de bens e serviços.

Interessante apontar que mesmo atividades econômicas como os planos de saúde, produção cinematográfica, produção de remédios, exploração de petróleo e distribuição de combustíveis são reguladas. São regulados por razões diversas, seja para ordenamento do uso de recursos públicos, devido a proteção dos interesses da coletividade, seja por razões de ordem estratégica.

Este mesmo poder público, entretanto, também está sujeito a riscos. Dentre eles estão:

1. Agir sob pressão da opinião pública ou de grupos políticos;
2. Políticas de governo se sobrepondo a políticas de Estado, com descontinuidades recorrentes de ações públicas;
3. Captura da regulação por parte do poder privado;
4. Macrocenário econômico inoportuno;
5. Postura legalista e burocrática em lugar de postura promovedora de bem estar.

Posta esta teoria, é importante ressaltar que os serviços de mobilidade no DF, especialmente os coletivos e públicos, padecem historicamente de diversos dos problemas citados. O passageiro recebeu serviços bem aquém de suas demandas, operadores atuaram em cenários instáveis enquanto que outros tinham suas posições de mercado incontestadas e o poder público recebia pressão para atendimento de interesses diversos, produzindo uma rede ineficiente, atuando ainda sob uma grande zona de penumbra, posto que a maior parte das informações necessárias à gestão estavam fora de seu alcance.

Um cenário ilustrativo foi a situação do STPC por volta do ano de 2008. Menos de 10% da frota era oriunda de processo licitatório, mais de 900 veículos operavam no sistema alternativo (que tinha comportamento de pirata), toda a informação a respeito da bilhetagem do sistema estava de posse dos operadores de ônibus, os mecanismos sancionatórios não geravam resultados (milhões em multas não geravam mudança de postura dos operadores), constantes disputas por linhas do sistema.

Outro cenário próximo do DF é o do transporte semiurbano. Na prática funcionou sob livre atuação das empresas nos últimos anos, que operaram a décadas sem ter passado por processo licitatório. O papel do poder público se limitava basicamente a auferir reajustes tarifários anuais. Os serviços são notoriamente ruins, chegando nos anos 2012 e 2013 a uma situação de precariedade em que muitas manifestações bloqueavam pistas e queimavam veículos em protesto da população. Operadores afirmam não ter capacidade de investimento para renovação e ampliação de frota. Os serviços não contam com eletrônica nem mesmo para bilhetagem. Tal é a precariedade dos serviços que a justiça tem autorizado diversas empresas a atuarem neste setor.

Em ambos os casos, pode-se dizer que o problema maior não era de Estado, mas de ausência deste. Falta de independência, poder real, capacitação e investimento.

Para que alcance seus objetivos de gestão de serviços e de regulação de mercados, o poder público na mobilidade deve exercer uma série de atividades. Entre elas:

1. Planejamento do sistema, organizando os serviços em torno da política de mobilidade;
2. Estabelecer, monitorar e exigir níveis de serviços adequados;
3. Avaliar as propostas operacionais;
4. Realizar estudos econômicos e financeiros do serviço baseados em custos em regime de eficiência, financiamento sistêmico e gestão de receitas;
5. Promover e arbitrar a competitividade, intermediando conflitos;
6. Gerir democraticamente os serviços;
7. Aprimorar seus procedimentos e qualificações;
8. Estimular a eficiência, promovendo modicidade de tarifas e atualidade dos serviços;
9. Prover informações à comunidade e oferecer transparência;
10. Exercício do poder de polícia administrativa: fiscalização, coação de pirataria e infrações diversas nos serviços;
11. Universalizar e ampliar o acesso ao sistema;
12. Assegurar legalidade e cumprimento de todas as normas envolvidas;
13. Estudos de concessão de serviços e atividades;
14. Deter a informação;
15. Garantir os interesses dos usuários;
16. Certificar e habilitar os operadores, suas tecnologias e profissionais;
17. Garantir a sinergia entre os diversos atores e serviços envolvidos;
18. Atuar em momentos de crise e exceção.

Mais especificamente, no que se refere a gestão e execução de contratos de concessão e permissão, são atividades essenciais e indisponíveis:

i) Assegurar cumprimento de obrigações e direitos dos operadores;

ii) Realizar pagamentos e recolher valores devidos;

iii) Aplicação de sanções e bônus contratuais;

iv) Realizar reajustes e revisões de valores ou cláusulas;

v) Atualizar contratos segundo políticas de mobilidade e legislação;

vi) Auditoria de serviços e operadores.

Todas estas atividades são complementares. A ausência ou má execução de atividades limita a atuação do poder público. Um Estado sem informações é cego, um Estado sem poder de polícia é fraco, um Estado sem capacidade de ordenar seu setor é passivo, um Estado que não sabe avaliar seus serviços é sujeito aos calores do momento.

Importante ainda destacar que a existência de contratos e todo o marco legal disponível oferece ao poder público mecanismos administrativos robustos não apenas para especificar níveis de serviços, mas como também mecanismos para aplicação de sanções diversas. As tecnologias de informação disponíveis são outros poderosos aliados para este fim.

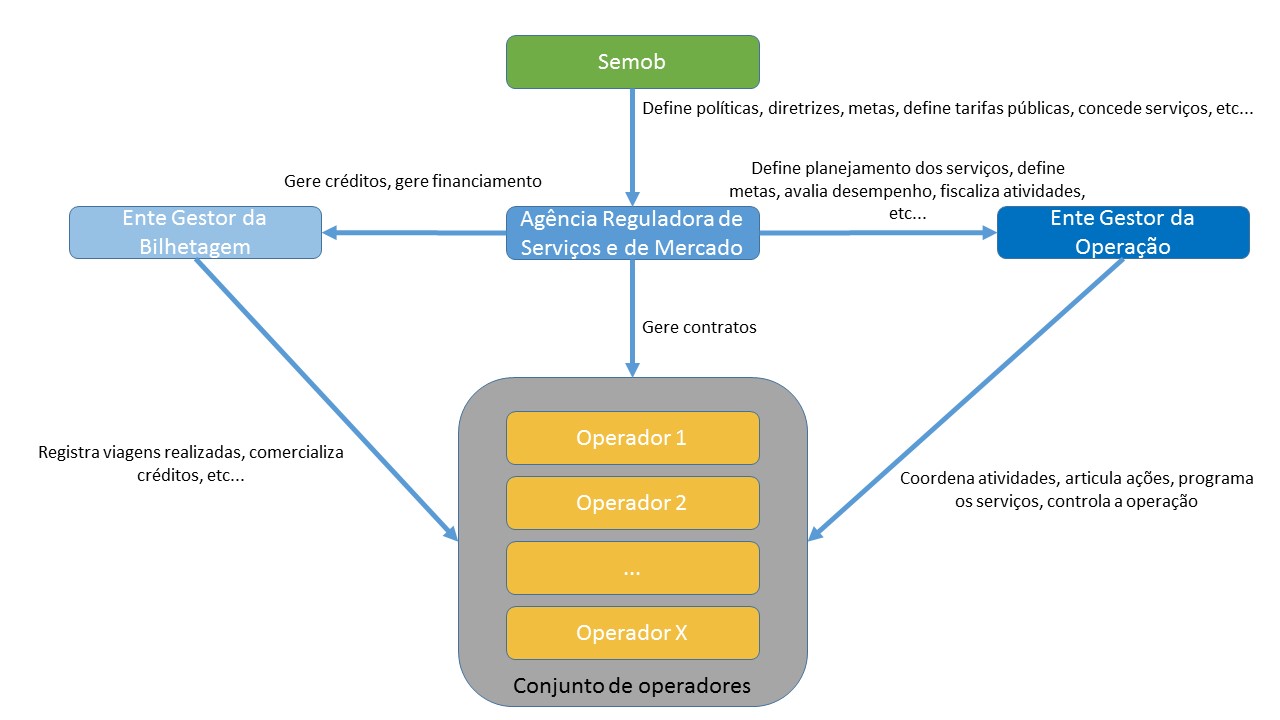
**5- Proposição**

Esta seção será dividida em 2 subseções. A primeira tratará do macrocenário institucional. A segunda se aterá mais detalhadamente à estruturação de uma agência reguladora de serviços e mercados.

É importante ressaltar que as propostas se limitam aos serviços atualmente submetidos a SEMOB e DFTRANS. Havendo interesse do Estado em ampliar o rol de atividades e serviços a serem alcançados pela reforma institucional, este estudo pode ser refeito para atendimento destas necessidades. O importante é a manutenção dos princípios que regeram a proposta: conceitos e legislação sobre serviços de mobilidade, regulação econômica e de mercado, gestão pública e interesse coletivo; análise das atribuições, arranos e organização de agências federais de transportes.

*5.1 Arranjo Institucional*

A Imagem 5.1 apresenta um organograma que estabelece as relações entre os diferentes atores apresentados na proposta.



**Imagem 5.1: Arranjo institucional proposto**

É muito importante destacar que um recorrente problema da gestão de serviços de mobilidade no DF é a indefinição de papéis. É imprescindível a devida caracterização das atribuições de cada ator. O Quadro 5.1 traz uma descrição sucinta de atribuições.

|  |  |
| --- | --- |
| **Protagonista** | **Descrição** |
| SEMOB | 1. Planejar, articular, gerir a política de transporte e mobilidade do transporte urbano no DF; 2. Estabelecer diretrizes, metas e planos de ação para o setor de mobilidade no DF; 3. Propor normatização e legislação; 4. Coordenar com outros entes públicos políticas diversas que melhorem o bem estar geral da população; |
| Agência de Regulação de Serviços e de Mercado | 1. Planejamento do sistema, organizando os serviços em torno da política de mobilidade; 2. Estabelecer, monitorar e exigir níveis de serviços adequados; 3. Avaliar as propostas operacionais; 4. Realizar estudos econômicos e financeiros do serviço baseados em custos em regime de eficiência, custos unitários dos operadores do STPC, financiamento sistêmico e gestão de receitas; 5. Promover e arbitrar a competitividade, intermediando conflitos; 6. Gerir democraticamente os serviços; 7. Aprimorar seus procedimentos e qualificações; 8. Estimular a eficiência, promovendo modicidade de tarifas e atualidade dos serviços; 9. Prover informações à comunidade e oferecer transparência; 10. Exercício do poder de polícia administrativa: fiscalização, coação de pirataria e infrações diversas nos serviços; 11. Universalizar e ampliar o acesso ao sistema; 12. Assegurar legalidade e cumprimento de todas as normas envolvidas; 13. Estudos de concessão de serviços e atividades; 14. Deter informação do STPC; 15. Garantir os interesses dos usuários; 16. Certificar e habilitar os operadores, suas tecnologias e profissionais; 17. Garantir a sinergia entre os diversos atores e serviços envolvidos; 18. Atuar em momentos de crise e exceção; 19. Assegurar cumprimento de obrigações e direitos dos operadores; 20. Realizar pagamentos e recolher valores devidos; 21. Aplicação de sanções e bônus contratuais; 22. Realizar reajustes e revisões de valores ou cláusulas; 23. Atualizar contratos segundo políticas de mobilidade e legislação; 24. Auditoria de serviços e operadores. |
| Ente Gestor de Operação | Coordena, articula e gere operadores e prestadores de serviços do transporte coletivo, seguindo as diretrizes, metas e planejamento da Agência de Regulação de Serviços e de Mercado. Trata de temas como:  a) Programação de viagens;  b) Controle da operação;  c) Manutenção e implantação da infraestrutura de apoio;  c) Serviços de informações aos passageiros. |
| Ente operador da bilhetagem | Cuida da comercialização de créditos e recolhimento de valores. A gestão dos créditos, entretanto, cabe Agência de Regulação de Serviços e de Mercado.  Deve ser separado do Ente Gestor de Operação, entretanto, por razões como risco de alta concentração de informações, as centenas de milhões de reais movimentadas e atividades estratégicas em um mesmo ente. Mesmo na iniciativa privada os setores que apuram receitas e os que efetuam serviços (geram custos) são separados. |
| Operadores | Atividades de oferta direta dos serviços. São as empresas de ônibus, operadores de terminais, empresas que reformam e controle abrigos de ônibus, empresa responsável por coletas de valores, comercialização de crédito, operação de BRT e outros corredores, etc... |

**Quadro 5.1: Atribuições dos principais atores na proposta de rearranjo institucional**

Definidas as atribuições, o Quadro 5.2 apresenta possibilidades de constituição dos entes. A definição do Ente Gestor de Operação e do Ente Operador da Bilhetagem envolve diversas variáveis, que exigem maiores discussões. A proposta se limitará a apresentar para estes dois entes as possibilidades, sem optar por alguma delas.

|  |  |
| --- | --- |
| **Protagonista** | **Possibilidade de constituição** |
| SEMOB | Suas atribuições são essencialmente exercidas pelo poder público, sob forma de secretarias de estado. Definem políticas de mobilidade e articulam ações com outras instâncias de governo. Exemplo são as secretarias de transportes em todo o país. |
| Agência de Regulação de Serviços e de Mercado | Suas atribuições são essencialmente exercidas pelo poder público. A forma de constituição mais usual é o de autarquia. Esta autarquia pode ser agência reguladora ou autarquia especializada. Esta agência deve atuar em conjunto com a Gestão da Operação. Exemplo são as agências reguladores federais como ANAC, ANTAQ E ANTT.  Propõem-se aqui uma agência reguladora, criada pela mudança da natureza do atual DFTRANS. Seu quadro seria composto pela incorporação dos profissionais da carreira de transportes públicos e pela alocação de pessoal atividades correlatas como da fiscalização, TCB, Codeplan, além de comissionados. |
| Ente Gestor de Operação | Pode ter várias naturezas. Autarquias, empresas públicas, empresas de economia mista ou mesmo consórcios privados. De toda forma, deve atuar em conjunto com o poder público e sempre regulado por este.  As informações de operação devem estar de posse ou serem amplamente replicadas para o poder público, com acesso irrestrito. A estrutura deve evitar qualquer composição que privilegia a posição de decisões por parte de um ou grupo de operadores.  Sâo então possibilidades:   1. Criação de autarquia; 2. Mudança da finalidade da TCB; 3. Mudança da finalidade da TCB, com abertura de capital e participação de operadores; 4. Criação de empresa pública ou mista; 5. Criação de consórcio privado.   Visto o histórico dos transportes em Brasília, é importante frisar a importância do poder público contar com pessoal próprio na gestão da operação. É importante ressaltar ainda que a operação abrange outras atividades corredores de ônibus, manutenção de infraestrutura, e não apenas operação de ônibus. |
| Ente Operador da Bilhetagem | Suas possibilidades de constituição são as mesmas das possibilidades de constituição do Ente Gestor da Operação. Pode também ter várias naturezas. Autarquias, empresas públicas, empresas de economia mista ou mesmo consórcios privados. De toda forma, deve atuar em conjunto com o poder público e sempre regulado por este.  Cabe aqui, entretanto, uma opção diferenciada. A contratação de entidade apta a oferecer serviços de *Clearing House*. São serviços geralmente prestados por instituições financeiras que, além das atividades típicas de bilhetagem, atuam também em:   1. Atividades próprias de câmara e conta de compensação; 2. Afiançam os recolhimentos e efetuam os pagamentos segundo as normas estabelecidas.   Esta opção se torna interessante a medida que instituições fnanceiras têm a expertise em atividades de alto giro de recursos entre diferentes contas, em inúmeras transações e estão em mercado altamente regulado. |
| Operadores | São dezenas os operadores geridos e regulados pelo poder público nos diversos serviços já apresentados. Sua quase totalidade é formada por atores privados, mas há importante presença do poder público mediante a manutenção e gestão de infraestrutura de transportes, serviços especiais e pela TCB.  A despeito de ser interessante a política de concessões de serviços, os serviços que naturalmente exigem subsídios para sua manutenção, como o transporte escolar, transporte rural, atendimento a pessoas com necessidades especiais e serviços executivos poderiam ser atendidos pela TCB. |

**Quadro 5.2: Possibilidades de constituição dos principais atores na proposta de rearranjo institucional**

*5.2 Organização da Agência de Regulação de Serviços e de Mercado*

Nesta subseção será apresentada a proposta da agência. Esta proposta contemplará: i. estruturação organizacional; ii. Mecanismos de controle e avaliação de; iii Desafios; iv. Plano de ação

5.2.1 Estrutura organizacional

A estrutura foi elaborada a partir:

1. Dos serviços de mobilidade sob sua responsabilidade;
2. Boas práticas de gestão e regulação;
3. Legislação e marco normativo;
4. Estudo das agências federais de regulação de transportes.

O Quadro 5.3 apresenta as unidades administrativas apontando suas atribuições no nível de diretoria.

|  |  |
| --- | --- |
| **Unidade e sub-unidades** | **Atribuições** |
| 1. Diretoria Geral e Colegiada;  1.1 Gabinete da diretoria  1.2 Secretaria geral  1.3 Ouvidoria  1.4 Procuradoria/Assessoria Jurídica  1.5 Corregedoria  1.6 Assessoria de Comunicação  1.7 Conta e Câmera de Compensação  1.8 Auditoria e Controle  1.9 Protocolo  1.10 Junta Administrativa de Recursos de Infrações (JARI)  1.11 Controle de Documentação | - Atividades administrativas gerais da agência;  - Acompanhamento jurídico;  - Controle de processos;  - Controle de legalidade;  - Comunicação;  - Acompanhamento do financiamento do sistema de transportes;  - Atividade de apoio à polícia administrativa;  - Gestão de documentos. |
| 2. Diretoria de Serviços  2.1 Gestão de Serviço Básico  2.2 Gestão de Serviços de Taxis  2.3 Gestão de Serviços Diferenciados  2.4 Gestão de Serviços Fretados e Turísticos  2.5 Planejamento, Projetos e Pesquisas  2.6 Capacitação de Prepostos  2.7 Planejamento, projetos e pesquisas | - Planejamento do sistema, organizando os serviços em torno da política de mobilidade;  - Estabelecer, monitorar e exigir níveis de serviços adequados;  - Avaliar as propostas operacionais;  - Promover e arbitrar a competitividade, intermediando conflitos;  - Aprimorar seus procedimentos e qualificações;  - Estimular a eficiência, promovendo modicidade de tarifas e atualidade dos serviços;  - Prover informações à comunidade e oferecer transparência;  - Universalizar e ampliar o acesso ao sistema;  - Assegurar legalidade e cumprimento de todas as normas envolvidas;  - Estudos de concessão de serviços e atividades;  - Deter informação do STPC;  - Garantir os interesses dos usuários;  - Certificar e habilitar os operadores, suas tecnologias e profissionais;  - Garantir a sinergia entre os diversos atores e serviços envolvidos;  - Atuar em momentos de crise e exceção;  - Assegurar cumprimento de obrigações e direitos dos operadores. |
| 3. Diretoria de Outorgas  3.1 Outorgas de Serviços Coletivos  3.2 Outorgas de Taxis  3.3 Outorgas de Infraestrutura  3.4 Estudos econômicos e tarifários | - Realizar estudos econômicos e financeiros do serviço baseados em custos em regime de eficiência, financiamento sistêmico e gestão de receitas;  - Promover e arbitrar a competitividade, intermediando conflitos;  - Aprimorar seus procedimentos e qualificações;  - Estimular a eficiência, promovendo modicidade de tarifas e atualidade dos serviços;  - Prover informações à comunidade e oferecer transparência;  - Assegurar legalidade e cumprimento de todas as normas envolvidas;  - Estudos de concessão de serviços e atividades;  - Deter informação do STPC;  - Garantir os interesses dos usuários;  - Certificar e habilitar os operadores, suas tecnologias e profissionais;  - Assegurar cumprimento de obrigações e direitos dos operadores;  - Realizar pagamentos e recolher valores devidos;  - Aplicação de sanções e bônus contratuais;  - Realizar reajustes e revisões de valores ou cláusulas;  - Atualizar contratos segundo políticas de mobilidade e legislação;  - Auditoria de serviços e operadores. |
| 4. Diretoria de Tecnologia de Informação  4.1 Infraestrutura de informação  4.2 Suporte  4.3 Sistemas e informações  4.4 Desenvolvimento  4.5 Tratamento de bases de dados | - Gerir e deter as informações e processos;  - Processamento, disseminação e suporte aos diversos setores no uso de informações;  - Desenvolvimento, estudos e aquisição de novos aplicativos |
| 5. Diretoria Administrativa  5.1 Aprimoramento institucional e processos  5.2 Gestão de pessoas  5.3 Licitações e contratos  5.4 Gestão de finanças e contabilidade  5.5 Logística | - Atividades diversas de apoio a toda a agência;  - Melhorias nos procedimentos internos. |
| 6. Diretoria de Fiscalização de Serviços  6.1 Fiscalização de Transportes Coletivos  6.2 Fiscalização de Taxis  6.3 Fiscalização de Transportes Fretados e Turísticos  6.4 Inteligência e planejamento de fiscalização  6.5 Processamento de Autos de Infração e Apoio à Jari  6.6 Estudos normativos  6.7 Vistoria Veicular | - Exercício do poder de polícia administrativa;  - Aprimorar seus procedimentos e qualificações;  - Exercício do poder de polícia administrativa: fiscalização, coação de pirataria e infrações diversas nos serviços;  - Assegurar legalidade e cumprimento de todas as normas envolvidas;  - Garantir os interesses dos usuários;  - Certificar e habilitar os operadores, suas tecnologias e profissionais;  - Atuar em momentos de crise e exceção;  - Assegurar cumprimento de obrigações e direitos dos operadores;  - Auditoria de serviços e operadores. |
| 7. Diretoria de Infraestrutura  7.1 Planejamento e estudos  7.2 Gestão de Terminais  7.3 Gestão de Pontos de Parada e Abrigos  7.4 Inspeção Técnica  7.5 Gestão de Corredores de Transportes | - Planejamento do sistema, organizando os serviços em torno da política de mobilidade;  - Estabelecer, monitorar e exigir níveis de serviços adequados;  - Avaliar as propostas operacionais;  - Promover e arbitrar a competitividade, intermediando conflitos;  - Aprimorar seus procedimentos e qualificações;  - Estimular a eficiência da infraestrutura;  - Prover informações à comunidade e oferecer transparência;  - Universalizar e ampliar o acesso ao STPC;  - Assegurar legalidade e cumprimento de todas as normas envolvidas;  - Estudos de concessão de serviços e atividades;  - Garantir os interesses dos usuários;  - Certificar e habilitar os operadores, suas tecnologias e profissionais;  - Garantir a sinergia entre os diversos atores e serviços envolvidos;  - Atuar em momentos de crise e exceção;  - Assegurar cumprimento de obrigações e direitos dos operadores. |

**Quadro 5.3: Organização da Agência e atribuições de suas unidades**

Deve ser ressaltado que a agência nem pode ser grande, nem pequena. Deve ter o tamanho adequado às suas diversas responsabilidades e o público atendido. Para se ter uma ideia do público que usará seus sérvios, apenas o Sistema Básico do DF transporta mais de 340.000.000 de passageiros por ano. Quase 50% a mais de pessoas que toda a aviação civil e transporte terrestre interestadual e semiurbano (segundo ANTT, no que se trata de transporte rodoviário de passageiros, regula os serviços destinados a cerca de 130 milhões de passageiros por ano. Cerca de 70 milhões no transporte semiurbano, 11 milhões no transporte fretado e turístico e 60 milhões no transporte internacional e longa distância. Fonte: http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/4890/Apresentacao.html. Já a ANAC teve seus serviços voltados para cerca de 110 milhões de passageiros. Fonte: http://www2.anac.gov.br/Estatistica/DadosEstatisticos/dadosestatisticos.asp). As agências federais têm ainda mais unidades administrativas e um quadro de servidores 6 ou 7 vezes maior.

A mesma lógica vale para outros órgãos no próprio DF. DETRAN e DER contam, cada um, com pelo menos 5 vezes mais pessoal que o DFTRANS, isto com uma quantidade de pessoas atendidas pelos seus serviços semelhante.

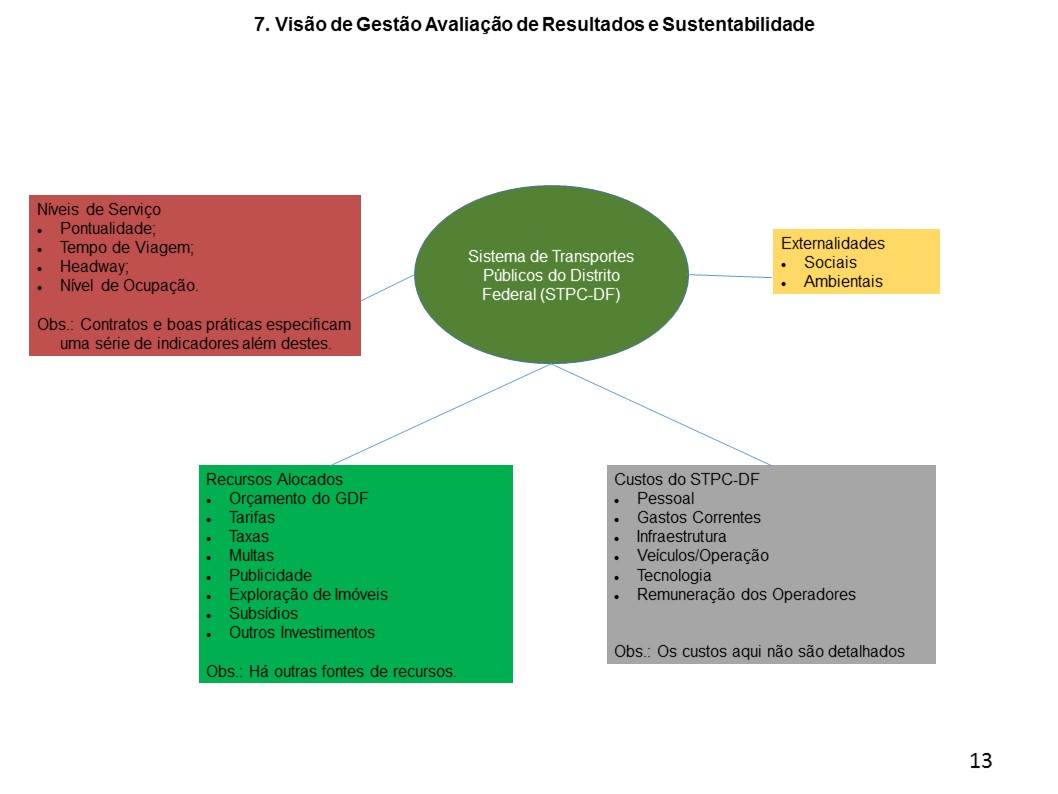
5.2.2 Mecanismos de controle e avaliação de desempenho

A agência, seja pelo poder que lhe é auferido, seja pela importância dos serviços que ela gere e regula, precisa, assim como seus administrados, de metas e mecanismos de controle. Isto se torna especialmente sensível quando se lembra que, por ser agência reguladora, tem alto grau de independência.

Além dos órgãos de controle externos que o DF emprega, a referida agência deve ter rigorosa aplicação interna de processos e procedimentos e de planos de metas organizacionais, por unidade e por indivíduos.

Todos os processos ordinários devem ser bem definidos, com prazos rigorosos. Os próprios indicadores de qualidade dos serviços de mobilidade e dos seus prestadores são importantes parâmetros para aferir a própria agência.

A Imagem 5.2 traz uma série de temas que devem ser geridos e regulados pela agência. Perceba-se que há a necessidade que esta agência se esmere, e mostre resultados, em temas diversos, como eficiência na aplicação dos recursos disponíveis, melhoria nos níveis de serviço, mitigação de externalidades negativas, redução dos custos sistêmicos.



**Imagem 5.2: Arranjo institucional proposto**

5.2.3 Desafios

Longe de esgotar o tema, são desafios desta agência:

1. Melhorias dos níveis de serviço prestados;
2. Aumento na eficiência do sistema;
3. Atração de pessoas para o transporte público e manutenção dos que hoje dele fazem uso;
4. Equilíbrio econômico-financeiro dos operadores;
5. Equilíbrio entre receitas e alocação de recursos do DF (Gestão finaceira do sistema);
6. Gestão e expansão da rede de bilhetagem;
7. Integração com Região Metropolitana;
8. Integração entre os diversos modos de transporte, motorizados ou não;
9. Harmonia com uso e ocupação do solo;
10. Aproximação com rodoviários;
11. Expansão dos serviços não básicos;
12. Gestão dos corredores e BRT’s;
13. Amplo emprego da Tecnologia de Informação;
14. Implantação de projetos estruturantes;
15. Ampliação da infraestrutura de apoio (paradas, abrigos, terminais, baias, etc...);
16. Transparência;
17. Aproximação com a comunidade.

5.2.4 Plano de ação

Para fazer frente às suas atribuições e os desafios presentes, são apontadas como ações de responsabilidade desta agência:

1. Gestão integrada de Serviços (Monitoramento, Planejamento, Custos);
2. Revisão da Rede de transportes;
3. Gestão dos BRTS e Corredores;
4. Combate à pirataria e descumprimento de serviços;
5. Gestão de outorgas;
6. Concessões de infraestrutura (abrigos e terminais);
7. Implantação de ITS (SIT, CSO, Bilhetagem, BI, Simulação de Transportes Públicos, Microsimulação de transportes, Workflow, Gestão Eletrônica de Documentos, Sistemas de câmeras, amplo uso das tecnologias embarcadas, etc...);
8. Disponibilização de bases de dados para o público;
9. Gestão financeira e integrada dos serviços;
10. Descentralização de atividades;
11. Implementação e ampliação de serviços;
12. Parcerias com divulgadores de informação;
13. Capacitação de propostos.

**Anexo A: Administração Pública Gerencial**

A Administração Pública envolve tudo aquilo que faz parte do sistema público, uma vez que ela é necessária em praticamente todos os pontos desse sistema, como por exemplo, os servidores, o patrimônio público, as organizações, e também as funções de organizar, administrar e estruturar esse próprio sistema. A Gestão Pública se trata de um termo mais recente, que indica a utilização de novas práticas na administração do setor público, sendo algumas dessas práticas “importada” do setor privado, e outras que foram sendo reaproveitadas do modelo burocrático (antigo modelo da administração pública).

A **Administração Pública Gerencial** é aquela onde o Estado funciona como uma empresa, cujos serviços são destinados aos cidadãos, possuindo principais características:

* Eficiência nos serviços;
* Avaliação de desempenho;
* Controle dos resultados.

A Administração pública gerencial surgiu em decorrência dos avanços tecnológicos e da necessidade do Estado em competir a níveis de igualdade econômica e social com outros países (Principalmente em decorrência da globalização, que gerou uma nova organização política e econômica mundial). A primeira tentativa de reforma da burocracia aconteceu em 1967, com o **decreto-lei nº 200/1967\*** que documenta o esgotamento do modelo burocrático e é considerado como o primeiro momento da administração gerencial no Brasil.

O decreto-lei nº 200/1967 promoveu a transferência das atividades de produção de bens e serviços para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, consagrando e racionalizando uma situação que já se delineava na prática. Instituíram-se, como princípios de racionalidade administrativa, o planejamento e o orçamento, a descentralização e o controle dos resultados. Nas unidades descentralizadas foram utilizados empregados celetistas, submetidos ao regime privado de contratação de trabalho. O momento era de grande expansão das empresas estatais e das fundações. Através da flexibilização de sua administração, buscava-se uma maior eficiência nos serviços e nas atividades econômicas do Estado.

O enfoque gerencial da administração pública manifestou-se na Grã-Bretanha (Thatcher 1979) e nos EUA (Reagan 1980).

Na Grã-Bretanha, o gerencialismo foi aplicado ao serviço público, imediatamente após a posse do novo governo, tendo sido realizada uma reforma administrativa profunda e bem-sucedida. No Governo da Primeira-Ministra, foram implementados os Programas: Unidades de Eficiência, com relatórios de pesquisa e avaliação; Próximo Passo, com agências autônomas; e o Direito do Cidadão. Esses Programas tornaram o serviço público mais flexível, descentralizado, eficiente e orientado para o cidadão, adquirindo características gerenciais.

Nos EUA, no ano de 1992, durante a gestão do Presidente Clinton (democrata), foi promovida a reforma da administração pública federal por critérios gerenciais, reinventar o governo passou a ser programa do Governo.

**Características da Administração Pública Gerencial**

As principais características da Administração Pública Gerencial são:

* Descentralização;
* Flexibilidade;
* Baixa Hierarquia;
* Confiança limitada;
* Foco no atendimento;
* Excelência nos resultados.

A Administração Pública Gerencial é muito focada em **descentralizações políticas e administrativas**, possuindo **poucos níveis hierárquicos**, boa **flexibilidade organizacional**, controle dos resultados, confiança limitada e uma administração voltada ao atendimento do cidadão (sempre buscando a excelência no atendimento). Para a Administração Gerencial o objetivo primário das organizações públicas é excelência nos resultados.

Apesar de visar substituir a Administração Burocrática, a Administração Pública Gerencial conservou e flexibilizou alguns princípios do modelo anterior. Também utilizou o Plano Diretor de Reforma do Estado, na tentativa de dotar o Estado de um núcleo estratégico, que formule, controle e implemente as políticas públicas. Segundo o Plano Diretor, a Administração Gerencial é a “solução” para os problemas da Administração Burocrática. A mudança entre os tipos de administração tem como ênfase principal o foco na qualidade e efetividade dos serviços públicos, utilizando-se do controle dos resultados e excelência no atendimento ao cidadão.

**Diferenças entre a Administração Pública Burocrática e a Gerencial**

|  |  |
| --- | --- |
| **Administração Pública Burocrática** | **Administração Pública Gerencial** |
|  |  |
| • Concentra-se no processo. | • Orienta-se para resultados. |
| • É auto-referente. | • Orientada para o cidadão. |
| • Definição de procedimentos para contratação de pessoal, compra de bens e serviços. | • Combate o nepotismo e a corrupção. |
| • Satisfaz as demandas dos cidadãos. | • Não adota procedimentos rígidos. |
| • Controle de procedimentos. | • Definição de indicadores de desempenho - utilização de contratos de gestão |

Percebe-se que a reforma do Estado não envolve somente os aspectos políticos, econômicos e administrativos, mas também os conceitos de eficiência, flexibilização, controle finalístico, contrato de gestão e cidadão-cliente. Esses conceitos são muito importantes, se levarmos em consideração que a Administração Pública Gerencial é concebida com a finalidade de melhorar os serviços públicos prestados à população, mas principalmente com forma de defesa do patrimônio público e dos direitos públicos.

No Brasil, em 1995, o Governo propôs a reforma administrativa sob a abordagem gerencial, com as seguintes características:

• Orientada para o cidadão.

• Orientada para obtenção de resultados.

• Pressupõe que políticos e funcionários públicos sejam merecedores de grau limitado de confiança.

• Como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação.

• Utiliza o contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos.

A superação de dificuldades de cunho administrativo, financeiro ou fiscal, que prejudicam a gestão governamental de um lado e a satisfação dos anseios da sociedade de outro, tornou-se iminente.

A administração pública, para tanto, deve ser gerida tendo em vista os recursos públicos existentes. Há a necessidade de definir, precisamente, os programas a serem desenvolvidos, os mecanismos de responsabilização do gestor público e a transparência do processo.

Os programas devem espelhar as orientações estratégicas do Governo, os recursos financeiros disponíveis, e, principalmente, os anseios da sociedade, isto é, os resultados que essa pretende que sejam alcançados. Desse modo, a administração pública estará voltada para a eficiência, eficácia e efetividade.

\***Decreto Lei 20**0/1967: Promoveu uma radical descentralização da [administração pública brasileira](http://www.portal-administracao.com/2014/06/administracao-publica-brasileira-modelos.html). Foi através desse decreto que ocorreu a transferência das atividades de produção de bens e serviço para as autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, bem como a instituição da racionalidade administrativa, planejamento, orçamento, descentralização e controle de resultados como princípios. Tal decreto se norteou-se pelo fortalecimento da ação central de planejamento, coordenação e controle, como também, pelo fortalecimento e expansão do sistema de mérito e diretrizes em relação ao plano de classificação de cargos.

Fontes: <http://www.portal-administracao.com/2014/05/administracao-publica-gerencial.html>, último acesso em 06 de junho de 2015.

- Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil, Luiz Carlos Bresser Pereira, Revista do Serviço Público, ano 49, número 1, jan-mar 2008.

**Anexo B: Aspectos normativos**

**Origens da DFTRANS**

Antes de 28 de fevereiro de 1992 o órgão gestor do transporte público coletivo no âmbito do DF era o Departamento de Transportes Urbanos da Secretaria de Transportes do Distrito Federal – DTU (criado pelo Decreto nº 8.043/84).

Com a Lei nº 241, de 28 de fevereiro de 1992, ficou criada uma entidade gestora, no formato de Autarquia, de todo o transporte público de todo o Distrito Federal, com a denominação de Departamento Metropolitano de Transportes Urbanos do Distrito Federal – DMTU/DF.

O DMTU foi criado para atuar precipuamente como “gestor do Sistema de Transporte Público Coletivo e do Fundo de Transporte Público Coletivo do DF”, tendo por atribuições o **planejamento**, a **avaliação de desempenho**, a caracterização da demanda e da oferta de serviços, a **elaboração dos estudos dos custos de serviços e dos níveis tarifários**, a **gestão**, o **controle** e a **fiscalização** dos serviços públicos de passageiros, a **administração e a operação de terminais**.

Por meio do Decreto nº 23.902, de 11 de julho de 2003, e “considerando o imperativo da estruturação de uma entidade de gerência dos transportes públicos coletivos, capaz de acompanhar a nova dinâmica operacional de um **sistema integrado e informatizado**”, alterou-se a denominação da autarquia, passando de Departamento Metropolitano de Transportes Urbanos do Distrito Federal – DMTU/ DF, para Transporte Urbano do Distrito Federal – DFTRANS. E DFTRANS é o nome atual a autarquia que cuida do transporte público do Distrito Federal

Contudo, sempre atentando para o fato de a criação da Autarquia se deu pela Lei nº 241, de 28 de fevereiro de 1992, inclusive porque somente por lei se pode criar ou extinguir autarquia no Brasil.

E é exatamente com base na Lei 241/92 que se tem por inafastáveis as atribuições de:

|  |
| --- |
| 1. **PLANEJAMENTO;** |
| 1. **AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DAS OPERADORAS;** |
| 1. **CARACTERIZAÇÃO DA DEMANDA E DA OFERTA DE SERVIÇOS;** |
| 1. **ELABORAÇÃO DOS ESTUDOS DOS CUSTOS DE SERVIÇOS E DOS NÍVEIS TARIFÁRIOS;** |
| 1. **GESTÃO;** |
| 1. **CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE PASSAGEIROS;** |
| 1. **ADMINISTRAÇÃO e** |
| 1. **OPERAÇÃO DE TERMINAIS.** |

Além de outras atribuições, a própria fiscalização dos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, cuja abrangência se estendesse até às malhas viárias contempladas pelo transporte local, em razão da Portaria 5 de 10/03/1999.

**Cargos utilizados no controle e gestão dos Transportes Urbanos do DF**

Para atuar nessas atribuições a Lei n° 835, de 28 de dezembro de 1994, criou a carreira de Atividades em Transportes Urbanos, composta dos Cargos de Especialista em Transportes Urbanos e Analista de Transportes Urbanos, de nível superior, Técnico de Transportes Urbanos, de nível médio, e Auxiliar de Transportes Urbanos, de nível auxiliar. Cargos que, por sinal, guardam abrangência muito grande, tendo em vista que os transportes urbanos são compostos de uma série de ramos, os quais perpassam desde transporte privado irrestrito até outros como transporte escolar, por exemplo. Sua limitação restou configurada somente em razão de aspectos puramente fáticos, como os daqueles ligados à conformação da entidade controladora e gestora, a DFTRANS, que anteriormente se denominava DMTU.

**Os Transportes Urbanos do DF em termos de legislação Federal**

A Constituição Federal, em seu art. 7º, IV, estabelece como direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, entre outros, o do acesso ao transporte, em franca emissão aos transportes coletivos urbanos e amplia as obrigações decorrentes de transportes nas áreas da educação (art. 208, VII), deficientes (art. 227, § 2º), idosos (art. 230, § 2º), saúde (art. 200, VII).

A Carta Política estabelece à União tão somente a diretrizes (art. 21, XX) para os transportes urbanos, do que se depreende legislar sobre a política nacional dos transportes. Todavia, até mesmo alguns aspectos da legislação sobre diretrizes de abrangência geral sobre transporte podem vir a ser delegados aos estados mediante lei complementar (art. Art. 22, parágrafo único).

Nesse plano foi elaborada a Lei º 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que instituiu as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana[[1]](#footnote-1) e que por ser nacional, vincula também o DF.

Entre os pontos principais dessa legislação, não se pode olvidar a sua delimitação, em seu art. 3º acerca dos transportes urbanos, qual seja:

“2º Os serviços de transporte urbano são classificados:

I - quanto ao objeto: a) de passageiros; b) de cargas;

II - quanto à característica do serviço: a) coletivo; b) individual;

III - quanto à natureza do serviço: a) público; b) privado.”

[E dentro desse espectro se encontrariam naturalmente as atribuições dos cargos públicos de Transportes Urbanos].

Ademais, dos princípios que fundamentam a Política Nacional de Mobilidade Urbana (art. 5º da Lei), é necessário destacar o da acessibilidade universal, da equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público coletivo, da efetividade na prestação dos serviços de transporte urbano e da gestão democrática.

Com efeito, a legislação ainda é expressa, em seu art. 22, no sentido de considerar como atribuições mínimas dos órgãos gestores dos entes federativos incumbidos respectivamente do planejamento e gestão do sistema de mobilidade urbana:

“I - planejar e coordenar os diferentes modos e serviços, observados os princípios e diretrizes desta Lei;

II - avaliar e fiscalizar os serviços e monitorar desempenhos, garantindo a consecução das metas de universalização e de qualidade;

III - implantar a política tarifária;

IV - dispor sobre itinerários, frequências e padrão de qualidade dos serviços;

V - estimular a eficácia e a eficiência dos serviços de transporte público coletivo;

VI - garantir os direitos e observar as responsabilidades dos usuários; e

VII - combater o transporte ilegal de passageiros.”

E a partir da compreensão desses princípios e atribuições, cabe dizer a gestão, o controle e a avaliação das delegatárias devem obviamente ficar sempre a cargo do titular do serviço público em si, ou seja, o Ente Público. Sob pena de o ato em contrário ser considerado ilegal. [No caso do DF, conforme se verificou na Lei 241/92, art. 2º, é o “órgão gestor”].

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Retomando a estruturação conferida pela CF/88, tem-se que a legislação específica sobre o transporte coletivo (art. 30) deverá ser feita pelos municípios, que constitucionalmente detêm a competência para legislar sobre assuntos de interesse local e principalmente porque o art. 30 ressalva expressamente tais entes federativos a incumbência de “organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, **incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial**”. [E realmente merece o destaque o grau de importância, “essencial”, que se conferiu ao transporte coletivo e a inerente vinculação do Ente Público e somente a ele a atribuição do planejamento, da gestão, do controle e da avaliação das operadoras. Sob pena de inconstitucionalidade não se pode delegar a qualquer ente privado ou mesmo à participação deles essas atribuições].

E no caso específico do DF, o art. 32 da Carta Política define que ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios.

Com isso a Lei Orgânica do DF acumula, por assim se entender, as prerrogativas de constituição estadual e lei orgânica municipal. Ela dará, portanto, o norte do transporte público em termos caracterização geral o transporte público coletivo local.

**Os Transportes Urbanos do DF em termos de legislação local**

Do tópico anterior decorre a certeza inequívoca no sentido de que o transporte público coletivo do DF deve ser organizado pelo Distrito Federal, e quando não prestado diretamente mediante descentralização administrativa, inevitavelmente deve ser controlado e gerido pelo Ente Público[[2]](#footnote-2).

No tocante à auto-organização do Distrito Federal, feita pela Câmara Legislativa, na forma da sua Lei Orgânica, ficou definido em seu art. 15 que compete privativamente ao Distrito Federal “organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial”.

E, nesse sentido, cabe exclusivamente à Câmara Legislativa, por meio tão somente de lei dispor sobre concessão para a exploração de serviços transporte coletivo.

Não obstante, dentro do funcionamento regular do Sistema de Transporte Público do DF, é necessário frisar que compete ao Distrito Federal planejar, organizar e prestar, diretamente ou mediante concessão ou permissão os serviços de transporte coletivo (art. 336 da LODF). [Observe-se que o planejamento e a organização estarão sempre presentes no Ente Público, mas tão somente a prestação em si é que pode ser delegada mediante a concessão administrativa].

Mais ainda, um direcionamento inequívoco do Legislador especial foi o de determinar, no art. 338, parágrafo único, da LODF, que o sistema de transporte do Distrito Federal deverá ser planejado, estruturado e operado em conformidade com os planos diretores de ordenamento territorial e locais. [A DFTRANS é quem está incumbia no âmbito do DF de fazer essa constante estruturação para que a operação esteja sempre atendendo e cada vez mais os princípios arrolados no Plano Diretor].

Nesse sentido, necessário remeter ao Plano Diretor de Transporte Público Coletivo do DF, Lei nº 4.566, de 04 de maio de 2011, que estabelece as diretrizes da mobilidade urbana do Distrito Federal, sendo a integração uma das principais. [E não se pode conceber integração entre delegatários a ser planejada e gerida pelos próprios delegatários, sob pena de violar o Plano Diretor].

Esse Plano Diretor de Transporte Público Coletivo do DF é o que orienta as modificações feitas na configuração e implementação do próprio Sistema de Transporte Público Coletivo do DF, atualmente disciplinado pela Lei 4.011/07.

Por meio da lei 4.011 de 2007 é que foi determinado que a gestão do transporte do DF deva ser feita por entidade autárquica, no caso a DFTrans, a quem compete verificar a gestão e o funcionamento do sistema. E nesse sentido, sob um enfoque específico é que segue o presente estudo.

Vale a reprodução de excerto da Lei:

Art. 3º A gestão do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal — STPC/DF será exercida por entidade autárquica, com as atribuições de planejar, gerir, controlar e fiscalizar todas as atividades inerentes à execução dos serviços de transporte público coletivo.

Art. 4º No desempenho de suas funções, a entidade gestora dos serviços de transporte público coletivo, criada na forma indicada, deverá:

I — promover o adequado funcionamento dos serviços, coibindo ações extremas que possam prejudicá-lo;

II — universalizar o atendimento, respeitados os direitos dos usuários;

III — assegurar a qualidade dos serviços no que se refere à regularidade, segurança, continuidade,

modicidade tarifária, eficiência, conforto, rapidez atualidade tecnológica e acessibilidade, bem como zelar

pela garantia dos direitos das pessoas carentes, dos idosos, das gestantes e das pessoas com deficiência;

IV — promover ações que priorizem o uso do transporte coletivo;

V — promover a integração entre os diferentes modos e serviços de transporte;

VI — estimular e divulgar a preservação do patrimônio histórico, a conservação energética e a redução das diversas causas de poluição ambiental, conforme as prescrições das normas técnicas e dos padrões de

emissão de poluentes;

VII — estimular a participação dos usuários na fiscalização da prestação dos serviços;

VIII — promover planejamento adequado às alternativas tecnológicas convergentes com o interesse público

Fica claro, portanto, que é a DFTrans, a partir da atuação dos seus servidores que tem a incumbência e atuar no planejamento, na gestão, na fiscalização, no estímulo, na avaliação das operadoras e ainda em várias outras frentes. E essa legislação não é inovadora em boa medida, mas essencialmente sintetiza aquilo que já é determinação constitucional ou decorrente da Lei da Mobilidade Nacional, ou mesmo da LODF, razão pela qual em muitos pontos sequer poderia ser substancialmente alterada.

Menos ainda poderia ser admissível qualquer tipo de gestão ou de supervisão feita pelos próprios operadores do STPC-DF. Somente a operação pode ser delegada e não os ônus típicos de Estado, em primeiro porque a titularidade do serviço público fica sempre com o Estado e ele responde por ele e pela prestação dele. Daí ser inconcebível responder por gestão de terceiros. Ademais, o Transporte coletivo é ainda mais especial, conforme ressaltou a própria Constituição. Haja vista a importância colossal desse serviço na vida cotidiana das pessoas, sendo que sua afetação prejudica até mesmo o direito de ir e vir das pessoas.

Qualquer disposição diferente disso pode implicar alguma falta de responsabilidade pública da Administração e é o que não se deseja. Dessa conferir uma participação maior das empresas na conformação do STPC-DF pode significar um grave risco a todos.

Por fim, sabe-se que a Lei de Concessões, nº 8.987/95, estabelece condições[[3]](#footnote-3) rigorosas que devem ser observadas pelo Poder Concedente, sendo que o cumprimento delas é muito menos dificultoso quando ocorre uma descentralização de serviços públicos prevista no Decreto-Lei 200, qual seja, a entidade autárquica, afinal, ela é a própria descentralização do sérvio em si, sendo possível aos entes privados tão somente a operação mediante delegação.

Disso ressai a importância da atuação da entidade gestora dos transportes urbanos, mormente em razão do transporte público coletivo, mas também em razão dos outros ramos do transporte que devem ser cada vez mais aperfeiçoados pela Administração Pública e jamais confiada à lógica do mercado advinda das empresas que atuem na área, as quais poderão, quando muito, tão somente operar o transporte, sem jamais geri-lo ou supervisioná-lo, muito menos regulá-lo. Do contrário quem sairá prejudicado diretamente é o cidadão dependente da prestação do serviço.

**Anexo C: Regulação de mercado e serviços**

Inicialmente deve-se conceituar o significado de regulação. Sendo assim, é uma intervenção estatal em setores estratégicos da atividade econômica ou de serviços públicos, que visa normatizar, controlar, gerir e fiscalizar tendo em vista ao planejamento governamental, para induzir comportamentos e restringir a liberdade dos agentes econômicos nos seus objetivos e instrumentos operacionais. Ressalta-se que, a missão da iniciativa privada é buscar a maior rentabilidade com o menor custo operacional.

Alguns autores informam que a regulação engloba toda a atividade econômica através do Estado, seja a intervenção através da concessão do serviço público ou o exercício do poder de polícia. O Estado ordena ou regula a atividade econômica tanto quando concede ao particular a prestação de serviços públicos e regula a sua utilização, impondo condições operacionais e financeiras. E, em paralelo, edita regras no exercício do poder de polícia administrativa.

A atuação do Estado pode ocorrer de forma direta, quando a produção de utilidades públicas econômicas é feita através de órgãos estatais que controlam os respectivos meios, como é o caso, no Brasil, da Petrobrás. Ou, também, de forma indireta, quando são criadas normas que afetam o âmbito de ação dos agentes econômicos, sendo esta última, a ação reguladora do Estado em relação à iniciativa privada regulada, como exemplo, o setor de transportes.

No Brasil, em meados da década de 80, foram promovidas mudanças na forma do estado intervir na economia. Nesse sentido, ganhou ênfase a implementação do processo de desestatização de serviços públicos, em que o Estado delegaria a prestação dos serviços públicos, como o de transportes, para a iniciativa privada, mediante o regime de concessão ou de permissão, a partir da ineficiência da gestão pública, da qualidade dos serviços públicos, como saúde, educação, segurança, transportes, comunicação e, diante da crise fiscal do Estado, foram delegados à iniciativa privada alguns serviços públicos. Naquela época, a deterioração da qualidade desses serviços, a perda de investimentos de infraestrutura, causavam impactos indesejáveis na produtividade e na eficiência do sistema econômico, sob tutela do Estado. Assim, visando reduzir a concentração do poder público nas atividades econômicas do país e, melhorar as condições econômicas, achou-se conveniente reduzir a intervenção direta do Estado na economia. Entretanto, seria preciso que o serviço delegado fosse controlado e gerido pelo poder público, caso contrário, afetaria os consumidores da atividade econômica delegada, pois, tendencialmente, os empresários buscariam sempre a maior rentabilidade com o menor custo, como citado anteriormente, provocando assim o desequilíbrio entre estes entes da atividade econômica. Assim, o Estado surge como repressor do abuso do poder econômico pela iniciativa privada, em relação aos consumidores. Vale frisar que há serviços públicos que constituem monopólios naturais, pois inexiste nestes campos a exploração competitiva face aos altos custos de infraestrutura. Assim, é extremamente necessário que o poder público interfira na ação do ente privado, com o objetivo de corrigir as imperfeições de mercado, evitando os efeitos danosos aos consumidores. As formas de intervenção são: o planejamento, gestão, controle e fiscalização dos serviços públicos. Mas, a simples regulação do processo licitatório somente garante preços competitivos e qualidade do serviço em um primeiro momento, tendo em vista a alteração no custo de produção, em razão das inovações tecnológicas e da instabilidade da economia brasileira, inviabilizando assim, a contratação por períodos de longa duração. Diante disso, se faz necessário não só a regulação do processo licitatório (econômica), mas também, o controle e a fiscalização do exercício do serviço, o que é típico do sistema de concessões e permissões, onde há rígido controle direto de quantidade produzida e preços pela autoridade pública. Com as mudanças ocorridas na base técnica dos serviços públicos este controle e fiscalização ficaram a cargo das agências reguladoras, pois, se a atuação de uma entidade reguladora não for capaz de permitir uma estrutura tarifária adequada, todo o abuso de poder de monopólio pode recair sobre o consumidor final. Então boa parte da tarefa dos agentes de regulação será perceber os segmentos envolvidos em cada setor e limitar a ação dos agentes regulados. Para tanto, são necessárias o estabelecimento de medidas de conduta, como a fixação de custos, o estabelecimento de padrões de qualidade e a obrigação de fornecimento de informações.

As agências reguladoras poder ser definidas como instituições dotadas de poder de formular regras, que disciplinam a conduta dos agentes econômicos, com vistas a aperfeiçoar o desempenho do setor regulado e determinar a sua eficiência. Em geral, a prática e a legislação que abordam as agências reguladoras atribuem algumas características, tais como: independência, transparência, prestação de contas, responsabilidade, autonomia financeira e gerencial, competência e excelência técnica. As agências reguladoras são entes com características interessantes, pois apresentam funções quase judiciais e legislativas; administrativas e de gestão e; executivas de investigação e de programação. Uma agência reguladora caracteriza-se pelo seu caráter altamente técnico, sendo uma estrutura técnico-científica e corpo funcional diretamente específico ao serviço público ou à atividade econômica sob seu controle. As funções principais são: regular, gerir, mediar, arbitrar, fiscalizar e sancionar e, seus objetivos são: regulação da atividade sob sua tutela (normatização, aplicação das normas legais, regulamentares e contratuais); realização de licitação para escolha do concessionário, permissionário, ou autorizatário e celebração de contrato de concessão ou permissão ou prática de ato unilateral de outorga de autorização; fiscalização de contratos e da execução dos serviços, mediante a adoção de controle das tarifas, manutenção dos serviços adequados, universalização do serviço e, fomento ao aumento da competitividade; fiscalização da atividade econômica em questão e adoção de medidas de controle da qualidade dos serviços e/ou bens ofertados; monitoração dos preços exigidos; gestão dos custos unitários realizados; determinação do nível de eficiência dos coeficientes básicos de consumo e dos parâmetros operacionais, para a construção dos custos unitários em regime de eficiência; arbitragem de conflitos; aplicação de sanções e; exercício de papel de ouvidor de reclamações e denúncias de usuários e proteção dos direitos dos usuários ou consumidores.

Assim, foi publicada a Lei No. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, a qual dispõe sobre os regimes de passagem da atividade pública à iniciativa privada. A concessão de serviços públicos representa a delegação de determinada atividade à iniciativa privada, tendo em vista a desconcentração da atividade econômica sob a tutela do Estado. É importante frisar que não haveria necessidade do Estado intervir no domínio econômico, caso a oferta de bens e serviços fosse promovida de forma economicamente eficiente pelo mercado. Mas, não é o caso, tendo em vista que a iniciativa privada sempre busca a maior rentabilidade e o menor custo, abdicando da eficiência do serviço de transporte. Isso significa que o usuário se tornaria vítima de uma atividade realizada pela iniciativa privada, que, sem o controle do Estado, somente seriam contemplados os interesses dos delegatários. Tendo em vista este fato, surge o papel das agências reguladoras dos setores que delegam o serviço à operadoras privadas. Assim, a promoção e efetivação da eficiência econômica dependeria dos mecanismos regulatórios adotados atualmente.

Resumindo, a regulação visa equilibrar os interesses da iniciativa privada e dos usuários e, caso necessário arbitrar em um possível conflito entre os atores. A competência do Estado é de estabelecer condições favoráveis para a oferta dos serviços de forma eficiente, satisfazendo as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas, ou seja, tornar claro o conceito de serviço adequado aos usuários. Assim, concluindo, surge o papel das agências reguladoras com o objetivo de certificação do equilíbrio entre os atores envolvidos, nesse caso, o Poder Concedente, Concessionários e Usuários.

Conforme a atuação da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, os princípios e diretrizes a serem seguidos são os seguintes:

Proteger os interesses dos usuários quanto à qualidade e oferta de serviços de transporte;

Assegurar, sempre que possível, que os usuários paguem pelos custos dos serviços prestados em regime de eficiência;

Assegurar aos usuários liberdade de escolha da forma de locomoção e dos meios de transporte mais adequados às suas necessidades;

Reprimir fatos e ações que configurem ou possam configurar competição imperfeita ou infrações da ordem econômica.

Assim, como de conhecimento de todos, a estrutura de gestão do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal – STPC/DF, delegado, em parte, à iniciativa privada, encontra-se em fase de reestruturação, pelo Governo do Distrito Federal - GDF, com a hipótese de destinação da gestão do sistema de transporte para as concessionárias vencedoras do certame licitatório publicado pelo Edital No. 001/2011 – ST/DF e reabertura. Entretanto, conforme explicitado no presente texto, é inadmissível que a gestão e o controle dos serviços públicos delegados à iniciativa privada sejam realizados e efetivados pelas empresas operadoras do STPC/DF, levando à uma condição insustentável, no que se refere à adequada prestação dos serviços e, por conseguinte, contradizendo o especificado na legislação do setor, ou seja, a Lei Federal No. 8.987/1995.

**Anexo D: Agências federais de regulação transportes**

São três as agências reguladoras federais para transportes: Antaq, Antt e Anac. Elas cuidam da regulação dos transportes aquaviários, terrestres e aviação civil, tratando de transportes de cargas, pessoas, serviços nacionais e internacionais.

Analisando suas atribuições, pode-se elencá-las em:

1. Avaliar e manter a continuidade e o nível dos serviços do setor;
2. Assegurar a devida infraestrutura para prestação dos serviços;
3. Certificação e habilitação de operadores, profissionais, tecnologias, veículos, procedimentos adotados;
4. Implantar políticas de Estado;
5. Realizar estudos para ganhos de eficiência no setor por implantação de boas práticas e tecnologias;
6. Realizar avaliação econômica do mercado;
7. Zelar pelo interesse dos usuários;
8. Coleta contínua de informações;
9. Assegurar o cumprimento de todos os normativos, contratos de seu setor;
10. Outorgar serviços e gerir contratos;
11. Representar o país nos fóruns afins;
12. Aprovar as proposições e ações dos atores sob suas regências;
13. Gerir conflitos de interesses entre operadores, população e outros;
14. Fiscalizar a operação e devido cumprimento de normas;
15. Prover transparência e amplo acesso a informações;
16. Atuação em momentos de crise.

Estuda suas estruturas administrativas, especialmente no que se refere a transporte de passageiros e infraestrutura de apoio a este transporte, pode-se descrever uma estrutura administrativa geral composta pelas seguintes unidades:

1. Diretoria Colegiada;

1.1 Gabinete da diretoria

1.2 Secretaria geral

1.3 Ouvidoria

1.4 Procuradoria

1.5 Corregedoria

1.6 Assessoria de Comunicação

1.7 Controle de Documentação

2. Diretoria de Governança

2.1 Defesa do usuário e da concorrência

2.2 Melhoria da qualidade regulatória

3. Diretoria de Serviço

3.1 Habilitação de operadores, profissionais

3.2 Avaliação de veículos, tecnologias, procedimentos

3.3 Avaliação de serviços

3.4 Gestão de outorgas de serviços

4. Diretoria de Estudos e Pesquisas

4.1 Planejamento, projetos e estudos

4.2 Pesquisas, tratamento e coleta de dados

4.3 Estudos normativos, procedimentais e tecnológicos

4.4 Estudos de mercado

5. Diretoria Administrativa

5.1 Aprimoramento institucional

5.2 Planejamento e orçamento

5.3 Gestão de pessoas

5.4 Licitações e contratos

5.5 Gestão de finanças e contabilidade

5.6 Logística

6.Diretoria de Infraestrutura

6.1 Gestão de outorgas de infraestrutura

6.2 Avaliação das infraestruturas

6.3 Estudos de engenharia e investimentos

6.4 Estudos normativos, procedimentais e tecnológicos

7. Diretoria de Tecnologia de Informação

7.1 Infraestrutura de informação

7.2 Suporte

7.3 Sistemas e informações

7.4 Desenvolvimento e bases de dados

8. Diretoria de Fiscalização de Serviços

8.1 Fiscalização

8.2 Inteligência e planejamento de fiscalização

8.3 Processamento de Autos de Infração e Apoio à Jari

8.4 Estudos normativos, procedimentais e tecnológicos

**Anexo E: Acrônimos**

ANAC: Agência Nacional de Aviação Civil

ANTAQ: Agência NAcional de Transportes Aquaviários

ANTT: AgÊncia Nacional de Transportes Terrestres

BRT: Bus Rapid Transit

DF: Distrito Federal

DFTRANS:

GDF: Governo do Distrito Federal

SEMOB: Secretaria de Mobilidade

STCEE: Serviço de Transporte Coletivo Especial Executivo

STPC: Sistema de Transporte Público Coletivo no Distrito Federal

STPCR: Serviço de Transporte Público Complementar Rural

TCB: Sociedade de Transportes Coletivos de Brasília

1. Essa Legislação “revoga dispositivos dos Decretos-Leis nos 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, e das Leis nos 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975”. [↑](#footnote-ref-1)
2. Art. 30. Compete aos Municípios:

   (...) V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; [↑](#footnote-ref-2)
3. Entre outras, seguem essas: “Art. 29. Incumbe ao poder concedente: “I - regulamentar o serviço concedido e fiscalizar permanentemente a sua prestação; II - aplicar as penalidades regulamentares e contratuais; III - intervir na prestação do serviço, nos casos e condições previstos em lei; IV - extinguir a concessão, nos casos previstos nesta Lei e na forma prevista no contrato; V - homologar reajustes e proceder à revisão das tarifas na forma desta Lei, das normas pertinentes e do contrato; VI - cumprir e fazer cumprir as disposições regulamentares do serviço e as cláusulas contratuais da concessão; VII - zelar pela boa qualidade do serviço, receber, apurar e solucionar queixas e reclamações dos usuários, que serão cientificados, em até trinta dias, das providências tomadas; VIII - declarar de utilidade pública os bens necessários à execução do serviço ou obra pública, promovendo as desapropriações, diretamente ou mediante outorga de poderes à concessionária, caso em que será desta a responsabilidade pelas indenizações cabíveis; IX - declarar de necessidade ou utilidade pública, para fins de instituição de servidão administrativa, os bens necessários à execução de serviço ou obra pública, promovendo-a diretamente ou mediante outorga de poderes à concessionária, caso em que será desta a responsabilidade pelas indenizações cabíveis; X - estimular o aumento da qualidade, produtividade, preservação do meio-ambiente e conservação; XI - incentivar a competitividade; e XII - estimular a formação de associações de usuários para defesa de interesses relativos ao serviço.

   Art. 30. No exercício da fiscalização, o poder concedente terá acesso aos dados relativos à administração, contabilidade, recursos técnicos, econômicos e financeiros da concessionária.

   Parágrafo único. A fiscalização do serviço será feita por intermédio de órgão técnico do poder concedente **ou por entidade com ele conveniada**, e, periodicamente, conforme previsto em norma regulamentar, por comissão composta de representantes do poder concedente, da concessionária e dos usuários”. [↑](#footnote-ref-3)