

Desafios do novo modelo de gestão do transporte coletivo por ônibus de Salvador/Ba.

Francisco Ulisses Santos Rocha

Secretaria Municipal de Mobilidade – SEMOB. Endereço: Rua Visconde de Itaboraí, no. 97 – Amaralina. CEP: 41.900-000. Salvador/Bahia. Fone: (71) 2105-2974; Email: semob.gabinete@salvador.ba.gov.br.

RESENHA

As mudanças decorrentes da Concorrência do transporte por ônibus de Salvador representam um enorme desafio para o gestor público e concessionárias na implantação de nova cultura gerencial e operacional, para assegurar a contínua progressão de melhorias do sistema, visando o benefício dos seus usuários, administração pública e dos operadores.

PALAVRAS-CHAVE: gestão do transporte coletivo; licitação de transporte por ônibus; concessão de transporte público; regulamentação de transporte público.

INTRODUÇÃO

O perfil da mobilidade na cidade do Salvador vem passando por um intenso processo de mudanças, decorrente de fatores econômicos globais e locais, do crescimento da população, da multidentalidade dos serviços e do comércio, do aumento do mercado informal, dentre outros aspectos.

Em contrapartida, o modelo vigente do transporte público coletivo de Salvador está totalmente defasado, diante desse processo de mudanças, tanto nos aspectos físico-operacionais, quanto econômico-financeiro e institucional-gerencial e, como decorrência, enfrenta dificuldades, cada vez maiores, em atender aos deslocamentos da população da cidade, de forma minimamente satisfatória, em que pese algumas intervenções realizadas.

A gravidade do quadro aponta para um baixo desempenho das linhas e um alto grau de ineficiência do sistema de transporte coletivo por ônibus em Salvador como um todo, que representa mais de 95% da demanda transportada por transporte público na cidade. Soluções pontuais de caráter paliativo para resolver os problemas apontados, terão impacto bastante reduzido ou mesmo nenhum, dado o crescimento da demanda e as limitações da infraestrutura de transporte e do sistema viário.

Portanto, tornou-se imprescindível e inadiável uma profunda reestruturação no modelo de operação dos modais de transportes vigentes, com a incorporação dos novos modais metro-ferroviários e implantação de nova infra-estrutura viária e de transportes, juntamente com a elaboração de uma nova regulamentação para o transporte público coletivo de Salvador; que incorpore não somente estas importantes mudanças, como também a redefinição dos papéis do Poder Público e operadores no gerenciamento dos serviços, o reestudo da metodologia de apropriação dos custos de transportes, da política tarifária e da remuneração dos serviços, sintonizando, assim, a cidade do Salvador com o que há de mais moderno e atual, em termos de inovações tecnológicas e de modelos de gestão na área do transporte urbano.

DIAGNÓSTICO, PROPOSIÇÕES E RESULTADOS

O transporte coletivo por ônibus de Salvador é operado por 16 empresas que transportam mensalmente 39,4 milhões de passageiros, sendo 26,2 milhões de pagantes, através de 456 linhas, com uma frota de 2.432 ônibus que percorrem 17,1 milhões de quilômetros. O sistema emprega 13.220 pessoas e consome 7,5 milhões de litros de óleo diesel/ mês, 420.000 litros/ mês de lubrificantes e 1.300 pneus novos/ mês (dados do 1º. Semestre/2014).

Do lado da gestão pública, as empresas operam sob regime de permissão, o Regulamento de Transporte data de 1992 e está obsoleto, a equipe técnica está sub-dimensionada e constata-se uma carência em termos de planejamento e projetos operacionais, sendo que as Ordens de Serviço Operacionais emitidas pelo Poder Concedente não acompanham a dinâmica da cidade.

Do lado da gestão privada, as empresas permissionárias atuam sob gestão familiar, apresentam uma ausência de economia de escala e utilizam práticas distintas nos Recursos Humanos e na operação e manutenção da frota.

O serviço ofertado apresenta alto grau de ineficiência, caracterizado por grande superposição de itinerários, irregularidade na frequência das viagens, estações de passageiros superlotadas e deterioradas, paradas de ônibus precárias na periferia da cidade e sistema de informação ao usuário inexistente.

A Pesquisa de Imagem realizada com os usuários do transporte coletivo da cidade juntamente com a Pesquisa OD em 2012 indica que 66% dos entrevistados estão insatisfeitos com os serviços prestados, 23,4% o consideram regular. e apenas 11% aprovam o sistema ofertado. Cabe ressaltar, no entanto, que apesar dos maus resultados, o conceito regular é responsável por uma boa parcela de respostas.

Além do “serviço nos finais de semana”, os maiores indicadores de reprovação do sistema se deram em aspectos relacionados à oferta: “tempo de espera”, “lotação dos veículos”, “quantidade de ônibus” em operação, todos alcançando baixas notas de avaliação.

O tempo de espera, lotação dos veículos e quantidade de ônibus, inclusive, ao lado do serviço nos finais de semana foram os mais citados pelos usuários como principais problemas do sistema de transporte, revelando uma coerência entre a avaliação dos usuários quanto a qualidade do transporte e os principais problemas apontados. De modo geral, o desafio que se apresenta é o de melhorar as condições gerais de oferta do serviço prestado.

O sistema de transportes público de passageiros de Salvador, portanto, necessita de reformas profundas nas redes de serviços, na organização institucional/gerencial e no modelo de gestão econômico-financeira. A necessidade de reorganização dos serviços de transporte coletivo municipal, inclusive com a previsão de implantação da futura rede integrada e multimodal de transportes, bem como a insegurança jurídica derivada da precariedade das permissões de exploração dos serviços atualmente existentes demandaram o processo licitatório do serviço de transporte coletivo por ônibus visando o estabelecimento de condições contratuais adequadas para que o serviço possa ser prestado de forma contínua, garantindo o acesso à população e assegurando a sua qualidade.

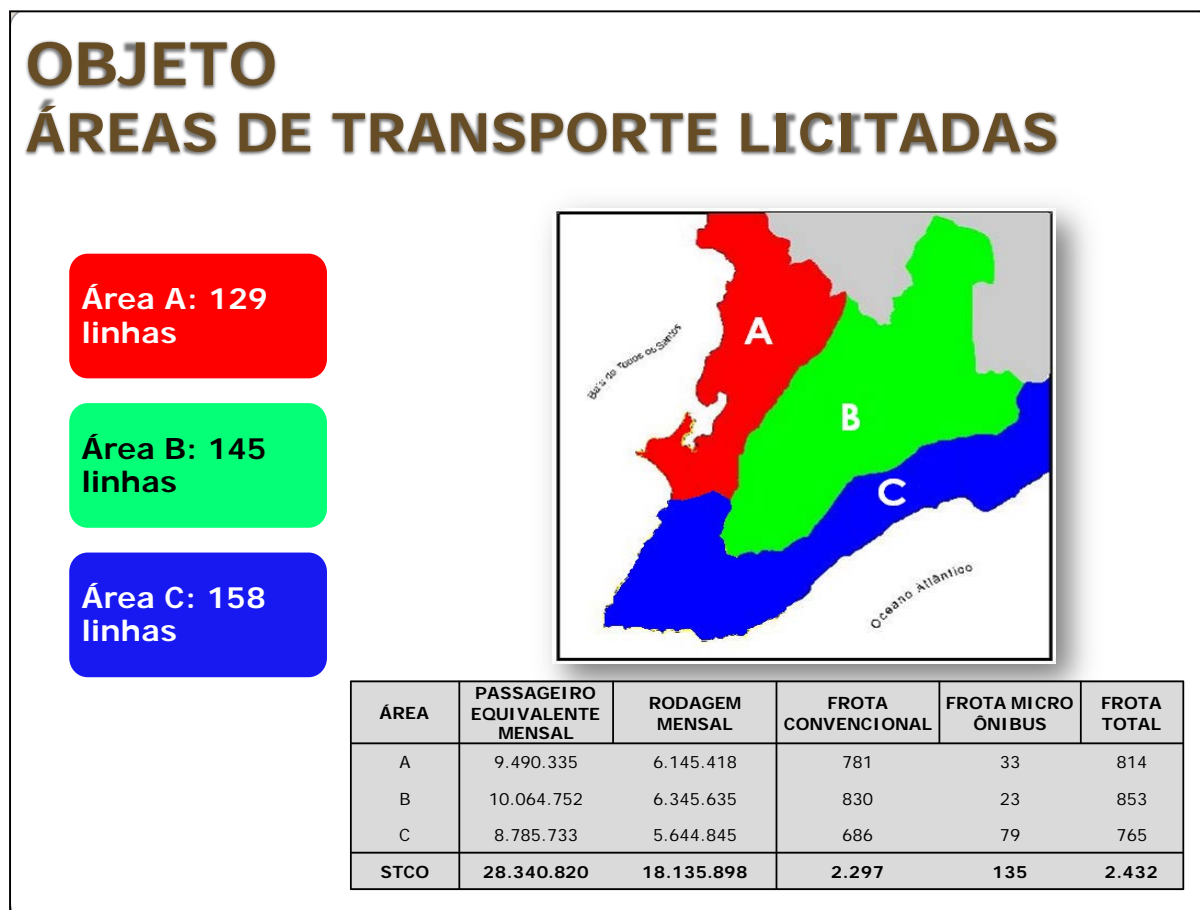
Objetivos e objeto da Concorrência

A realização do certame licitatório do sistema de transporte coletivo por ônibus de Salvador torna-se um importante instrumento para atender os seguintes objetivos:

- Elevação do nível de qualidade dos serviços de transporte coletivo por ônibus
- Estabelecimento de novas relações contratuais entre poder público e operadores que assegurem a contínua progressão de melhorias do sistema.
- Servir de instrumento fundamental e necessário de regulação e administração, além de atender ao que determina a legislação vigente
- Ser agente de mudanças do sistema de transporte público coletivo de Salvador, visando o benefício dos seus usuários, da administração pública e dos operadores.

O objeto da concessão compreende a exploração e prestação dos serviços de transporte público coletivo de passageiros por ônibus no Município de Salvador com a finalidade de atender às necessidades atuais e futuras de deslocamentos da população, de acordo com as especificações fixadas no Edital e das que vierem a ser definidas pelo Poder Concedente, nos termos do Contrato de Concessão, em 3 (três) Áreas de Operação.

Figura 1 – Áreas licitadas e seus parâmetros



A Concessão foi outorgada a título oneroso a três Sociedades de Propósito Específico – SPE's, constituídas como Sociedades Anônimas, visando dar maior transparência e melhor governança.

A Sociedade de Propósito Específico - SPE teve avanço com a edição da Lei que previu a realização de parcerias públicas privadas, porque não expressamente previsto nos códigos civis brasileiros (atual e anterior). Na verdade, tal tipo de sociedade tem relação com o consórcio ou com uma *joint venture*, isto é, duas ou mais pessoas físicas e/ou jurídicas vertem suas habilidades, recursos financeiros, tecnológicos e industriais, entre outros, para executar objetivos específicos e determinados. Logo, tais tipos de sociedade não é uma sociedade específica com regras próprias, razão pela qual, deverá adotar uma das formas societárias previstas no Código Civil (sociedade anônima, limitada, etc.) (FAZANO, 2012).

Segundo Fazano (2012), uma vez provida de personalidade jurídica, a SPE, sob uma das formas societárias previstas na legislação brasileira, passa a responder pelos direitos e obrigações decorrentes da realização do empreendimento para o qual foi constituída, podendo, inclusive, ser acionada em juízo.

O prazo da concessão será de 25 (vinte) anos, sem renovação, e o valor da outorga totalizou R\$180 milhões a ser pago pelas tres SPE's, sendo 10% na assinatura do contrato e o saldo a ser pago em sessenta meses subseqüentes, com as correções devidas. Esse valor, conforme está estabelecido no Edital da Concessão, será integralmente investido em melhorias do sistema de mobilidade urbana de Salvador.

A seguir são elencadas as principais características da Concessão:

Tarifa e remuneração

- Critério de remuneração do serviço prestado: remuneração = arrecadação + receitas acessórias (não haverá subsídio público)
- Tarifa da licitação: R\$ 2,80 (dois reais e oitenta centavos)
- Forma de reajuste: anual
- Data do primeiro reajuste: jan/2015
- Forma de reajuste: pelo IPCA (Índice de Preços ao Consumidor Amplo) nos 2 primeiros reajustes (jan/2015 e jan/2016); em jan/2017 o reajuste terá por base a 1ª revisão (abaixo); por fórmula paramétrica a partir de jan/2018
- Revisão dos custos, receitas e demais parâmetros econômico-financeiros da concessão: 1ª revisão até dez/2016, para balizar o valor da tarifa de jan/2017
- Revisão tarifária: a cada 4 (quatro) anos

Aproveitamento da mão-de-obra:

- Aproveitamento obrigatório de 90% da mão-de-obra existente.

Renovação acelerada da frota

- Aquisição e entrada em operação de 630 novos ônibus em janeiro de 2015, sendo que a meta de idade média é de 4 anos no primeiro ano e de 3,5 nos anos seguintes
- Motorização da frota com 100% Euro V
- Frota 100% acessível
- Novo lay-out da frota

Figura 2 – Novo lay-out da frota de ônibus de Salvador



Terminais de final de linha

- Construção e conservação pelos concessionários de Módulos de Conforto e sanitários nos finais de linha;
- Disponibilização de espaços que cumpram a mesma função dos Módulos de Conforto quando não for possível construir o equipamento.

Sistema de Monitoramento

GPS:

- Localização em tempo real;
- Velocidade em tempo real;
- Câmeras de monitoramento internas e externas;
- Transmissão e armazenagem seguras e redundantes (datacenter, backup, etc.);
- Compatibilidade com internet e smartphones, tablets, etc.;
- Possibilidade de integração com outros sistemas.
- Disponibilização das informações do serviço dentro dos ônibus, nos pontos e estações
- Disponibilização de guia sobre uso da rede de transporte

CENTRO DE CONTROLE DE OPERAÇÕES:

- Estrutura de gerenciamento completa para o monitoramento.
- Manutenção de Portal na Internet
- Postos de atendimento também nas Prefeituras de Bairro

Bilhetagem eletrônica

- Compartilhamento simultâneo em tempo real das informações e sistemas das concessionárias com o Poder Concedente;
- Compatibilidade para integração com outros sistemas de bilhetagem (metrô, trens, ascensores, etc.);
- Capacidade de implantação de controles biométricos;
- Ampliação da rede de venda, carga e descarga:
- Implantação de postos de atendimento nas Prefeituras de Bairro
- Ampliação da rede de venda do Bilhete Avulso
- Implantação de sistema de carga e recarga por internet, compatível com smartphones, tablets, etc.

Ouvidoria e comunicação social

- Portal na internet, representando um canal de informações sobre uso do serviço de ônibus da cidade;
- Disponibilização de serviço de atendimento telefônico (call center) para a prestação de informações e recebimento de reclamações, sugestões e elogios ao serviço de ônibus (CIAC);
- Compilação das informações e tratamento estatístico para gestão do relacionamento com os usuários (CRM).

Reorganização da rede de linhas de Salvador

O Edital de Concorrência estabelece que deverão ser realizadas profundas mudanças no futuro transporte coletivo de Salvador, que estão contempladas em três Fases mostradas a seguir.

Quadro 1 – Fases da reestruturação do transporte coletivo de Salvador

FASE 1 STCO EXISTENTE (AGO/2013)	FASE 2 NOVO STCO	FASE 3 REDE MULTIMODAL
REDE DE LINHAS EXISTENTE COM INTEGRAÇÃO ABERTA SENDO 01 TRANSBORDO, LIMITE TEMPORAL DE 2 HORAS E GRATUITO NO SEGUNDO EMBARQUE	NOVA REDE DE LINHAS COM INTEGRAÇÃO ABERTA SENDO 01 TRANSBORDO, LIMITE TEMPORAL DE ATÉ 3 HORAS E GRATUITO NO SEGUNDO EMBARQUE	STCO OTIMIZADO + METRÔ LINHAS 01 E 02 + CORREDORES ESTRUTURANTES + INTEGRAÇÃO MULTIMODAL

O atual Sistema de Transporte Coletivo por Ônibus de Salvador – STCO (Fase 1) deverá progressivamente migrar para um novo formato da rede de linhas (Fase 2), que deverá ser adequado, técnica e operacionalmente, às características da cidade do Salvador, no que se refere ao perfil da demanda, à forma urbana, topografia e sistema viário, com equilíbrio econômico-financeiro e que atenda, plenamente, às necessidades dos usuários em termos de acessibilidade, conforto, segurança, regularidade, dentre outros atributos.

A reorganização da atual rede de linhas de ônibus de Salvador, que irá resultar no chamado “Novo STCO” considera, portanto, um novo desenho dos itinerários das linhas, com exclusões ou modificações de traçado das linhas existentes, além de inclusões de novas linhas, inclusive as alimentadoras do Metro no trecho Lapa-Retiro..

A Fase 3 que se pretende alcançar no futuro com a “Rede Multimodal Integrada”, considera uma rede de linhas com integração aberta e temporal de até três horas, com a possibilidade de realização de 01 (uma) transferência gratuita para o segundo embarque, sem restrição de integração intra e inter áreas de operação.

Nessa Fase, o STCO estará otimizado e adequado às intervenções provenientes da conclusão do Metro Linha 1 até Pirajá, Metro Linha 2 e dos Corredores Estruturantes Lapa – LIP, Av. Gal Costa e AV. 29 de Março.

O desenvolvimento de estudos para implantação desses Cenários deverá levar em consideração que:

- O Metrô de Salvador deve iniciar sua operação comercial , bem como as obras de complementação da Linha 1, primeiramente, até Pirajá e depois até Cajazeiras, assim como começar a Linha 2 até Mussurunga ou Lauro de Freitas. Deverão ser complementadas as obras de infraestrutura da Linha 1 até a Estação de Transbordo Pirajá e, em seguida, até Águas Claras/Cajazeiras. Já foram disponibilizadas áreas no entorno da referida estação de transbordo, objetivando a implantação de parque ferroviário de manutenção, área de manobras e a estação de passageiros.
- A precariedade do sistema viário de acesso à Estação Pirajá, tanto no sentido Estação - Bairros quanto no sentido Estação - Centro, faz com que qualquer movimentação de equipamentos para implantação de infraestrutura ocasiona transtornos na circulação dos ônibus que operam na estação. A Estação Pirajá, independentemente das obras que ocorrerão no seu entorno, apresenta, já há algum

tempo, sinais de saturação no tocante à quantidade de passageiros e veículos que dela se utilizam.

- Já foram licitadas e/ou iniciadas obras de infraestrutura viária da cidade que pretendem ofertar alternativas de rotas para o trânsito em geral e especialmente para corredores de transporte coletivo por ônibus e sistemas de BRS e BRT's.
- O contrato de concessão, parte integrante do edital de licitação do STCO, prevê um prazo de até 1 ano, contados da data de assinatura, para que as concessionárias apresentem um plano operacional objetivando a prestação de melhores serviços com a otimização da rede de linhas a serem operadas.
- O Governo do Estado da Bahia, através da SEINFRA, realizou e disponibilizou com referência de 2012, uma Pesquisa Domiciliar com dados socioeconômicos e matrizes de Origem/Destino das viagens da Região Metropolitana de Salvador, com os respectivos carregamentos em rede de corredores atuais de transporte.
- A municipalidade terá que dispor de um Plano de Mobilidade, até 13 de abril de 2015, para fazer jus a repasse de verbas e financiamentos federais, conforme previsto na Lei 12.507/2014.

Sistema de Gestão de Qualidade

Um outro aspecto importante a destacar no Edital da Concessão é a implantação do Sistema de Gestão de Qualidade do Transporte Coletivo por Ônibus de Salvador– SGQTS, cujo objetivo geral é buscar, de forma contínua e permanente, a melhoria da qualidade dos serviços de transportes oferecidos à comunidade, em harmonia com as condições e a realidade econômica e social da população e dos usuários dos serviços. Os objetivos específicos do SGTQS são:

- Permitir a orientação de ações operacionais e de planejamento para a superação das principais deficiências observadas;
- Apurar o desempenho das operadoras em cada período, mediante a transformação dos valores obtidos dos vários indicadores em uma nota de referência, de fácil identificação e acompanhamento;
- Estimular a melhoria contínua dos serviços por parte das operadoras
- Facilitar o controle social do serviço de transporte coletivo através da divulgação das notas alcançadas pelas concessionárias;
- Servir de parâmetro para a definição de aplicação de sanções e bonificações, conforme estabelecido no regulamento operacional.

Para o alcance desses objetivos deverão ser estabelecidos mecanismos de aprimoramento mútuo e constante dos diversos processos e agentes envolvidos na execução, no planejamento e no controle dos serviços, tanto sob a responsabilidade das Concessionárias quanto do Poder Concedente.

O SGQTS está baseado num conjunto de indicadores que expressam aspectos relativos à execução dos serviços, à satisfação dos usuários, à segurança, responsabilidade social e desempenho econômico do transporte coletivo por ônibus do Município de Salvador.

Os indicadores estão reunidos em quatro Grupos a seguir detalhados:

GRUPO I - EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS

- FCL - Fator de Cumprimento da Frota de Largada
- FCV - Fator de Cumprimento das Viagens Programadas
- FRO - Fator de Regularidade da Operação

GRUPO II - SATISFAÇÃO DOS USUÁRIOS

- FRU – Fator de Reclamações dos Usuários
- FSU – Fator de Satisfação do Usuário com o serviço prestado

GRUPO III - SEGURANÇA E RESPONSABILIDADE SOCIAL

- FAC – Fator de Acidentes com Culpabilidade do Motorista
- FNT – Fator de Observância das Normas de Trânsito
- FCF – Fator de Conservação da Frota

GRUPO IV - DESEMPENHO ECONÔMICO

- FTM – Fator de Tarifa Média
- FPS – Fator de Pessoal a serviço
- FPK – Fator de Passageiros por Quilômetro

A partir da avaliação de cada indicador em função dos conceitos expressos na tabela de padrões de referência, serão atribuídos pontos para cada um dos indicadores, os quais somados representarão o Índice Geral de Qualidade do Serviço da Concessionária (IGQS), cujo valor máximo é de 100 (cem) pontos.

O SGQTS produzirá resultados e consequências de forma distinta dos instrumentos de fiscalização pública dos serviços, na medida em que sua finalidade é o aperfeiçoamento contínuo, avaliando e atacando não conformidades, independente da culpa, enquanto que o processo de fiscalização visa à apuração, verificação, responsabilização e penalização da Concessionária pelo descumprimento eventual de obrigações contratuais e regulamentares.

Com base nos contratos assinados, as novas Concessionárias iniciarão a operação em 22 de abril de 2015. As mudanças propostas nas regras contratuais da nova Concessão vão exigir tanto do Poder Público quanto das novas operadoras uma nova postura frente à nova definição de papéis em termos de gestão, sintetizada a seguir.

Gestão Pública:

- Estar em sintonia com a Política Nacional de Mobilidade;
- Dispor de corpo técnico qualificado para o exercício de suas atribuições;
- Avaliar a qualidade e funcionalidade dos serviços;
- Implantar infraestrutura física que priorize o sistema de transporte público.

Gestão privada:

- Mudanças na cultura empresarial;
- Administração profissionalizada;
- Requalificação dos Recursos Humanos;
- Planejamento de melhorias contínuas;
- Foco no cliente / usuário.

CONCLUSÕES

Depois de mais de 40 anos da última Licitação, e diante precário serviço de transporte por ônibus oferecido à população, a atual administração municipal deu um importante passo no sentido de reverter radicalmente esse quadro, através realização de Concorrência Pública para exploração dos serviços de transporte por ônibus da cidade, um processo que teve seu início em 2007 e foi concluído em 2014. Uma nova etapa se descortina agora que é a de implantar, a partir de abril de 2015, os novos modelos gerenciais, operacionais e econômicos determinados no Edital.

Os principais riscos na implantação do novo modelo de concessão, do lado do Poder Público, residem na possível descontinuidade de programas e projetos e na insuficiência de investimentos em infraestrutura de transportes, enquanto que no lado privado a possível resistência às mudanças na cultura empresarial vigente.

Esses desafios vão exigir de ambos os setores, público e privado, a forte determinação em vencer vícios gerenciais e operacionais construídos ao longo de 40 anos, de forma a

oferecer à população soteropolitana um sistema de transporte público verdadeiramente eficiente e de qualidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

FAZANO, Haroldo Guilherme Vieira. Sociedade de Propósito Específico (Spe): Aspectos Societários, Contábeis, Fiscais e as Incorporações Imobiliárias. Revista Virtual Direito Brasil – Volume 6 – nº 1 – 2012.