

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS

FERNANDA GOMES CORREA LAHAM

**POLÍTICA DE MOBILIDADE URBANA NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO –  
OPORTUNIDADES NA REVISÃO DOS  
CONTRATOS DE DELEGAÇÃO DOS SERVIÇOS**

São Paulo

2014

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS

FERNANDA GOMES CORREA LAHAM

**POLÍTICA DE MOBILIDADE URBANA NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO –  
OPORTUNIDADES NA REVISÃO DOS  
CONTRATOS DE DELEGAÇÃO DOS SERVIÇOS**

São Paulo

2014

## RESUMO

A mobilidade urbana é uma das políticas públicas que mais afetam a qualidade de vida das pessoas. As manifestações populares de junho de 2013 reivindicaram contra o aumento da tarifa de ônibus na cidade e a favor da melhoria da qualidade do serviço prestado. Este artigo tem como objetivo apresentar as oportunidades de reformulação da atual política de mobilidade urbana do Município de São Paulo, focando na revisão dos contratos de delegação dos serviços prestados. Para tanto, é apresentado o contexto histórico da formulação da política pública de mobilidade urbana do Município de São Paulo até os dias de hoje.

**Palavras-chave:** Delegação; Mobilidade Urbana; Transporte Coletivo Urbano de Passageiros; Remuneração; Qualidade dos serviços; Autos de Infração; Política Pública.

*ABSTRACT*

Urban mobility it's one of the policies that most affect the quality of people's life. In June of 2013, the popular demonstrations claimed against increased bus fares in the city and in favor of improving the quality of service. This article aims to present opportunities for reformulation of current urban mobility policy in São Paulo, focusing on the review of delegation of services contracts. Although, is represented the historical context of the formulation in São Paulo until the present day.

**Keywords:** Delegation; Urban Mobility; Urban Public Transportation of Passengers; remuneration; Quality of services; Notices of Violation; Public Policy.

## SUMÁRIO

<b>I - Introdução.....</b>	<b>6</b>
<b>II - Política de Mobilidade Urbana .....</b>	<b>7</b>
<b>III - Política de Transportes Público Coletivo no Município de São Paulo .....</b>	<b>9</b>
<b>III.1) Histórico da Política em São Paulo .....</b>	<b>9</b>
<b>III.2) Contexto Atual da Política em São Paulo .....</b>	<b>17</b>
<b>IV – Oportunidades da revisão da política por meio da revisão dos contratos de delegação dos serviços no Município de São Paulo .....</b>	<b>21</b>
<b>V – Conclusões.....</b>	<b>26</b>

### Lista de Figuras

Figura 1 - Composição do Índice de Qualidade do Transporte (IQT) da SPTrans.....	19
--	----

### Lista de tabelas

Tabela 1 – Resultado do IQT no período de julho de 2013 a março de 2014 .....	20
---	----

### Lista de Gráficos

Gráfico 1 - Evolução dos investimentos municipais em transporte da cidade de São Paulo, excluindo os subsídios (2003-2010) .....	12
Gráfico 2 - Evolução dos investimentos municipais em transporte da cidade de São Paulo, com inclusão dos subsídios (2000-2010).....	13

## **I - Introdução**

A mobilidade urbana é um tema crucial das políticas públicas e vem conquistando cada vez mais espaço na agenda da gestão pública.

No início do século XX, o tema já havia ganhado relevância com a efetivação do processo de urbanização do país. No entanto, é na década de 50 que este processo é intensificado no Brasil. O processo de urbanização foi seguido da metropolização das cidades brasileiras e expulsou a população de mais baixa renda para a periferia, ao mesmo tempo em que se concentraram nas áreas centrais os centros empresariais, comerciais e de serviços, locais em que estão a maior geração de emprego, exigindo da população grandes deslocamentos diários (FERREIRA, 2005).

A população residente em áreas periféricas vem ampliando cada vez mais os deslocamentos diários, tanto pela necessidade de se dirigir ao trabalho, como para ter acesso aos centros de comércio e aos serviços públicos essenciais, como hospitais, escolas, creches, dentre outros. Desse modo, o Estado precisou viabilizar formas de acesso e de mobilidade de toda a população tanto no território das cidades como também em sua ligação com outros municípios, visto o crescimento das cidades e das regiões metropolitanas.

Via de regra, a mobilidade urbana esteve sempre atrelada à estratégia de ampliação e melhoria do sistema de transporte coletivo, embora tenha havido, em muitos momentos da história, uma priorização e destinação de investimentos no transporte individual. De acordo com Gomide (2006), o transporte público no Brasil é prestado predominantemente por serviços de ônibus, representando 90% da demanda total no país. A prestação de serviços de transporte coletivo de ônibus no Brasil se dá, geralmente, “por meio da delegação à iniciativa privada, sob planejamento e gestão de órgãos municipais especificamente criados para tais fins” (GOMIDE, 2006, p. 244-245). Esta predominância pela utilização de ônibus na prestação dos serviços de transporte coletivo advém de diversos fatores, como o desenvolvimento econômico do país baseado na indústria automobilística, principalmente após década de 50, e custos menores dos investimentos no transporte sobre pneus comparados ao transporte sobre trilhos. Porém, a cidade de São Paulo já deteve maior participação no transporte público sobre trilhos que o modal rodoviário, como será mais adiante exposto.

O Município de São Paulo, foco deste artigo, possui atualmente 11.513.836 habitantes, inseridos em uma Região Metropolitana que conta com mais 20 milhões de pessoas (SEADE, 2014). Conforme Termo de Referência do Trabalho Final do Mestrado Profissional em Gestão

e Políticas Públicas, da Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas, do ano de 2014, diariamente são realizadas na cidade de São Paulo cerca de 16 milhões de viagens motorizadas, sendo que 20% possuem origem fora dos limites municipais. A utilização de transporte público em qualquer um dos seus modos (ônibus, trem e metrô) representa aproximadamente 9 milhões dessas viagens. Os ônibus representam 63% das viagens feitas dentro dos sistemas de transportes públicos existentes, correspondendo a 6 milhões de passageiros transportados por dia útil (SPTRANS, 2014).

Atualmente, as linhas de ônibus são operadas por empresas privadas, responsáveis pela operação de 15 mil veículos em cerca de 1.300 linhas, sob a gestão da São Paulo Transporte S.A. – SPTrans. Por ano são transportados aproximadamente 2,9 milhões de passageiros (SPTRANS, 2014).

## **II - Política de Mobilidade Urbana**

A Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), Lei nº 12.587/2012, foi publicada somente em janeiro de 2012. A lei buscou assegurar certo grau de autonomia aos municípios, com respeito à formulação da política, acompanhando a tendência brasileira, desde os anos 80, de descentralização das políticas públicas. A referida lei obriga os municípios a formar seus próprios planos de mobilidade até 2015 e, em linha ao modelo de descentralização, não exige a utilização de ideias específicas pelas prefeituras, somente que a política municipal esteja alinhada às diretrizes da PNMU. A PNMU, em seu artigo 1, considera que esta política é instrumento da política de desenvolvimento urbano. Ressalta no art. 2 que seu objetivo é “contribuir para o acesso universal à cidade, o fomento e a concretização das condições que contribuam para a efetivação dos princípios, objetivos e diretrizes da política de desenvolvimento urbano”.

Conforme conceituado pelo Ministério das Cidades, a Mobilidade Urbana é:

[...] conjunto de políticas de transporte e circulação que visa proporcionar o acesso amplo e democrático ao espaço urbano, através da priorização dos modos não-motorizados e coletivos de transportes, de forma efetiva, que não gere segregações espaciais, socialmente inclusiva e ecologicamente sustentável. (CIDADES, 2014)

Muitas são as contribuições da literatura no tema de mobilidade urbana e transporte público, especialmente sobre o município de São Paulo. Contudo as abordagens são diferenciadas.

Alguns estudos focam a compreensão da formulação da política pública de mobilidade urbana no Brasil, apresentando muitas vezes estudos de caso. Estas análises em geral abordam a priorização do transporte particular em detrimento do público, a ausência de recursos para investimentos nas infraestruturas de transporte necessárias e as dificuldades de integração intermodal e com outros municípios, sobretudo em regiões metropolitanas, envolvendo os desafios do federalismo. Nesse contexto, ainda outros estudos discutem a qualidade dos serviços de transporte público prestados, apresentando dados sobre a satisfação do usuário e os aspectos operacionais atuais e de infraestrutura que implicam diretamente na qualidade dos serviços prestados. Cruz (2010), por exemplo, analisa a política pública de transportes coletivos da Região Metropolitana de São Paulo, como parte da política pública de planejamento urbano, com enfoque nos processos de formulação de alternativas e de definição de agenda governamental entre os anos 2000 e 2010. Ressalta a complexidade de relações urbanas e regionais, os aspectos técnicos de planejamento de transporte que impactam na implementação da política e a necessidade de cooperação federativa.

Outro vasto enfoque é dado à necessidade de planejamento integrado das políticas de planejamento urbano e de transporte para garantia da qualidade urbana e conseqüentemente de vida das pessoas. O crescimento descentralizado das cidades amplia as áreas periféricas das cidades com baixa densidade populacional, dificultando a oferta de serviços de transporte público. Comumente os investimentos em transportes de média e alta capacidade não conseguem acompanhar o ritmo do crescimento do território urbano e suas demandas inerentes. O Ministério das Cidades, em suas publicações, embasa-se na abordagem de que a política de mobilidade é instrumento da política de desenvolvimento urbano. Ainda nesta linha, Rolnik e Klintowitz (2011) apresentam em seu artigo o histórico da política de mobilidade urbana desde o início do século na cidade de São Paulo, ressaltando que o planejamento urbano do município baseou-se em um projeto rodoviarista, o que tem conseqüências diretas na situação de mobilidade urbana atual. Destacam os índices alarmantes de congestionamento da cidade, evidenciando alguns dados do trânsito da cidade, como a velocidade média dos veículos de 19,30 km/h e o tempo médio de deslocamentos diários da população de 2 horas e 42 minutos. Analisam ainda o foco desta política entre os anos 2000 e 2010, demonstrando, a partir do orçamento empenhado em transportes, momentos em que houveram a priorização do transporte público e outros no transporte individual.

Tem-se ainda bibliografia que trata sobre a importância da delegação da prestação do serviço de transporte público, apontando pela necessidade de modernização regulatória e



institucional dos transportes urbanos nas cidades brasileiras, como instrumento de melhoria na formulação de uma política pública mais eficiente e eficaz. Gomide (2004 e 2006) em seus artigos e em sua participação na publicação do IPEA (2004) aplica esta abordagem analítica. Avalia os motivos e importância da regulação do transporte coletivo urbano, as tipologias regulatórias e os modelos de remuneração utilizados nos municípios do Brasil e as tendências verificadas, evidenciando as boas e relevantes inovações propostas tanto no campo institucional quanto organizacional em algumas cidades brasileiras.

O presente trabalho utilizará especialmente a literatura que aborda a necessidade de modernização dos instrumentos regulatórios na delegação dos serviços, como oportunidade para reformulação política e melhoria da qualidade de vida das cidades. Nesse contexto, este artigo objetiva apresentar o contexto histórico da formulação da política pública de mobilidade urbana do Município de São Paulo e apontar algumas oportunidades de sua reformulação, permitidas em parte pelas manifestações populares de junho de 2013 que inseriram o tema da agenda política e decisória do município. Diante das possibilidades de reformulação da política de mobilidade em diversas abordagens, este trabalho foca na revisão dos contratos de delegação dos serviços prestados como instrumento de grande relevância neste contexto.

### **III - Política de Mobilidade Urbana do Município de São Paulo**

#### **III.1) Histórico da Política em São Paulo**

O transporte do Município de São Paulo, no início do século XX, era essencialmente coletivo e baseado na utilização de bondes e trens. Em 1933, conforme Mário Lopes Leão (1945 apud ROLNIK e KLINTOWITZ, 2011), a rede de bondes da cidade possuía 258 km de extensão, o que representa mais que três vezes a atual extensão do metrô, com cerca de 75 km.

A partir da década de 20 iniciaram-se várias iniciativas de incentivo ao transporte individual com a utilização de automóveis, e ao transporte público de ônibus. Projetos de reurbanização do Município de São Paulo voltado à remodelação viária foram propostos como o Plano de Avenidas de Prestes Maia, na década de 20, que definiu toda a estrutura de circulação e mobilidade da cidade até os dias de hoje; o “Plano de Melhoramentos Públicos para São Paulo” de Robert Moses, na década de 50, que se baseou no modelo de Nova York e; o anteprojeto de um “Sistema de Transporte Rápido Metropolitano” de Prestes Maia, em 1956.

Na década de 40, a participação dos ônibus no modo coletivo de transporte representava 37%, com perda da participação dos bondes no total (ROLNIK E KLINTOWITZ, 2011). Em 1948, foi constituída a CMTC - Companhia Municipal de Transportes Coletivos - companhia pública responsável por parte da operação do sistema de ônibus, assim como dos antigos ativos da Light, companhia que operava as linhas de bondes da cidade. (ROLNIK E KLINTOWITZ, 2011). Além da CMTC, 66 empresas privadas operavam o transporte coletivo de ônibus da cidade por meio de contratos de concessão, com duração de 30 anos.

Nos anos 1950, o transporte coletivo da cidade passa a ser operado, então, pela CMTC e por 66 empresas privadas de ônibus, mediante contratos de concessão de trinta anos. Esse modelo só foi alterado no final dos anos 1970... (VASCONCELLOS, 1999, apud ROLNIK E KLINTOWITZ, 2011, 92)

Os ônibus representavam quase a totalidade do transporte coletivo da cidade nas décadas de 60 e 70, como mudança radial ao modelo existente no início do século. A correspondência percentual de ônibus no município não foi alterada consideravelmente com a implantação do metrô, que ocorreu nesta mesma época, visto que sua malha era insuficiente diante da necessidade do município.

*Na década de 1960, a cidade já contava com quatro milhões de habitantes e cerca de 500 mil veículos; a expansão horizontal atingia a escala metropolitana, e nesse contexto a questão do trânsito passa a se configurar de outra forma, com o significativo aumento da visibilidade pública do problema, crescentes pressões e maior atuação do Estado, deixando de ser um assunto pitoresco do dia a dia para ir se transformando lentamente em questão “público-coletiva”. [...] Em 1980, a cidade contava com 690 km de vias expressas e 890 km de vias arteriais – dimensão dez vezes maior do que o disponível em 1960. Esses dados demonstram a hegemonia em investimentos em ampliação do sistema viário principal que passa a vigorar na cidade a partir desses anos: entre 1965 e 1970, os investimentos no sistema viário representaram, em média, 27% do total do orçamento do município (VASCONCELLOS, 1999, p.151-5, 181).*

Os investimentos municipais nos planos de ampliação e melhoramentos viários foram reduzidos significativamente pela crise do petróleo em 1973. A solução foi priorizar a formulação de políticas voltadas ao transporte coletivo, sendo desenvolvido o Plano Sistran, que abrangia toda a região metropolitana de São Paulo.

Com o fim dos contratos de concessão firmados em 1948, no final da década de 70, houve uma mudança importante no sistema de ônibus de São Paulo: seu território dividido em 23 áreas, concedendo à empresa ou consórcio a operação de uma área exclusiva da cidade. (ROLNIK E KLINTOWITZ, 2011)

Em 1988, a Constituição Federal endereçou aos municípios a competência federativa da organização e da prestação dos serviços de transporte coletivo de passageiros. O poder público

municipal de São Paulo no governo de Luiza Erundina, em 1991, definiu que a CMTC, que operava aproximadamente 27% do sistema de ônibus, seria também gestora de todo o sistema de ônibus da cidade.

A gestão municipal seguinte do ex-prefeito Paulo Maluf, em 1993, encerrou as atividades operacionais da CMTC, justificando pela necessidade de se reduzir os gastos governamentais, e privatizou “a operação dos 2.700 ônibus e das respectivas garagens, reduzindo o quadro de pessoal de 27 mil para cerca de 1.200 empregados.” (CRUZ, 2010, 86). A CMTC foi transformada na São Paulo Transporte SA – SPTrans, com a responsabilidade da gestão do sistema de transporte público de ônibus da cidade de São Paulo, sem participação na operação do sistema.

O advento da criação da SPTrans por conta da privatização da CMTC, ao contrário do que era esperado, não racionalizou completamente o sistema de transporte público sobre pneus na cidade de São Paulo. Ao contrário do que a privatização deveria proporcionar – alinhado ao ideário neoliberal de redução da máquina pública, democratização dos processos, aumento da eficiência, eficácia e efetividade da ação estatal, focados, sobretudo na melhoria da qualidade dos serviços públicos – a criação da SPTrans favoreceu a defesa dos interesses dos parceiros privados, acarretando aumento do custo do transporte e do valor da tarifa, sem melhoria da qualidade do serviço prestado.

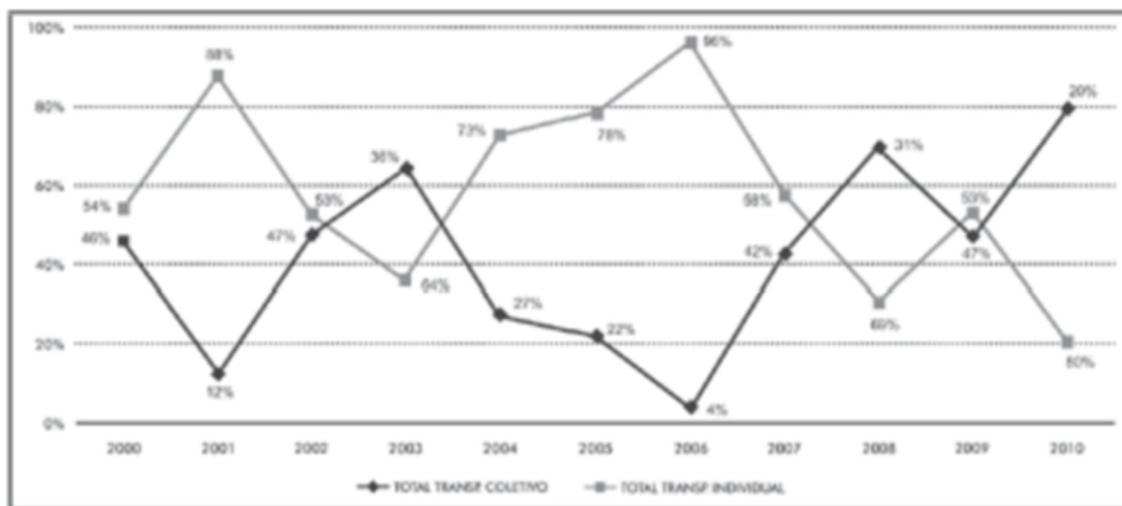
Nesta época, o transporte público coletivo urbano em todo o Brasil passava por declínio, com redução significativa da demanda, em virtude de diversos fatores como: o alto valor das tarifas aplicadas, que estavam incompatíveis à capacidade de pagamento da população de mais baixa renda, a ampliação da utilização de automóveis nas famílias de classe média, a oferta inadequada dos serviços sobretudo nas periferias e a ausência de investimentos no setor (GOMIDE, 2014).

Em 2001, quando Marta Suplicy assumiu a prefeitura de São Paulo, o sistema de transporte público por ônibus encontrava-se nesta situação, bastante desorganizado, com péssima avaliação por parte dos usuários, apresentando baixo índice de qualidade e pouca rentabilidade. Tinha aumentado fortemente o transporte clandestino por ruas nas periferias e áreas centrais do município, ao mesmo tempo em que havia conflitos com as empresas concessionárias da rede.

Em função desse contexto, nos primeiros anos da gestão de Marta Suplicy houve um aumento progressivo de investimentos em transporte coletivo, que decresceram somente no

último ano do mandato. O padrão dos investimentos pode ser visualizado nos gráficos apresentados seguir (Gráfico 1 e 2). É interessante observar as diferenças entre os dois gráficos que trazem a evolução dos investimentos municipais em transporte da cidade de São Paulo, com e sem os subsídios, evidenciando o extenso volume de recursos despendidos no pagamento de subsídios.

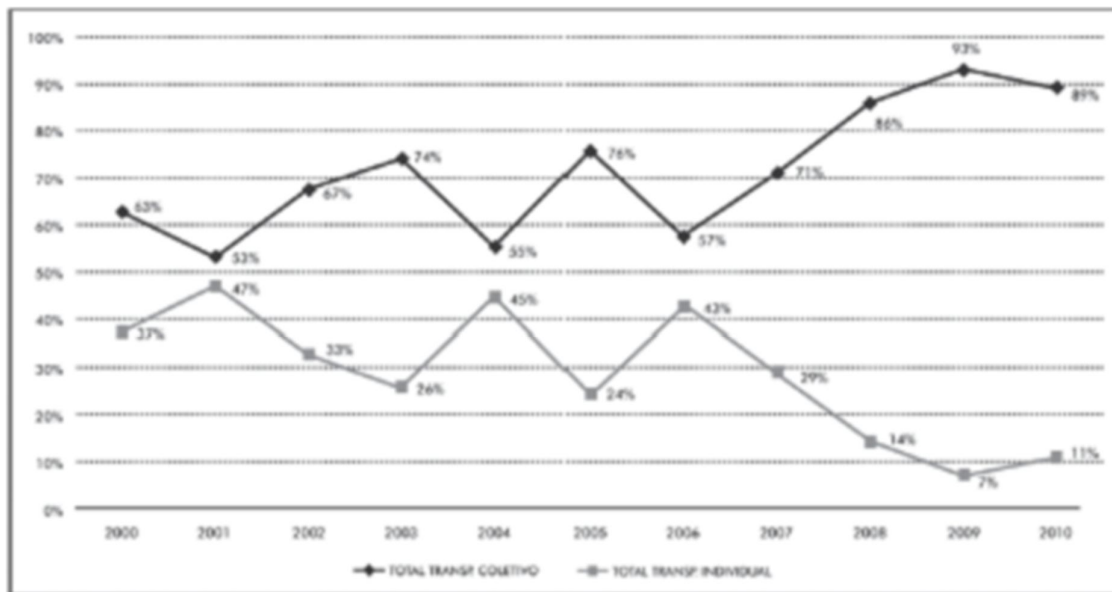
**Gráfico 1 - Evolução dos investimentos municipais em transporte da cidade de São Paulo, excluindo os subsídios (2003-2010)**



*Fonte:* Elaboração própria a partir de dados da Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Gestão.

*Fonte:* ROLNIK E KLINTOWITZ, 2011, p. 100-101.

**Gráfico 2 - Evolução dos investimentos municipais em transporte da cidade de São Paulo, com inclusão dos subsídios (2000-2010)**



*Fonte:* Elaboração própria a partir de dados da Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Gestão e Secretária estadual de Planejamento e Desenvolvimento Regional.

*Fonte:* ROLNIK E KLINTOWITZ, 2011, p. 100-101.

Iniciou-se então a elaboração um novo modelo de sistema de transporte público municipal, sendo criado o Sistema Interligado, que vigora até hoje. Por meio da Lei do Transporte (Lei Municipal nº 13.241, de 12 de dezembro de 2001), foi estruturado um rearranjo técnico e institucional para a operação das linhas de ônibus, dispondo sobre a organização dos serviços do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros na Cidade de São Paulo (STCUP-SP). A troncalização do sistema buscou reorganizar as linhas de ônibus, de modo a eliminar trajetos sobrepostos e trazer mais eficiência à operação. O STCUP-SP foi dividido em dois subsistemas, o Estrutural e o Local, com os seguintes propósitos:

[...] o sistema Interligado se divide em subsistemas com funções e atendimentos distintos:

- subsistema estrutural que deverá responder pela macro-acessibilidade do município, integrando as diversas regiões da cidade;
- subsistema local que deverá responder pela micro-acessibilidade, tendo por função distribuir a oferta de transporte na totalidade do espaço urbano que envolve os grandes eixos viários, atendendo às viagens internas a cada região.

[...] a rede estrutural buscou atender as seguintes metas:

- preencher as principais lacunas de ofertas de transporte estrutural de grande capacidade da cidade de São Paulo;
- favorecer a racionalidade do uso do espaço viário eliminando a concorrência entre operadores;
- facilitar o entendimento e a utilização de modais coletivos, configurando uma estrutura de referência lógica e inteligível para o deslocamento na cidade;
- favorecer a adequação tecnológica nos eixos com maiores volumes;

- otimizar o trânsito de ônibus nos corredores viários principais e, em especial, na área central;
- elevar a acessibilidade das diversas regiões da cidade.

[...] as principais funções do serviço local são:

- realizar as conexões dos bairros com terminais ou outros equipamentos de acesso e transferência de regiões;
- ligar os bairros com subcentros mais afastados, realizando conexão de passagem pelos equipamentos de acesso e transferência regionais;
- ligar os bairros com equipamentos urbanos e serviços públicos regionais;
- conectar os bairros com linhas estruturais da região;
- conectar entre si linhas estruturais da região. (SOUZA, 2004, p. 39 a 42)

Para operação do sistema, a prestação dos serviços foi delegada às empresas privadas. O município foi dividido em oito áreas operacionais, cada qual operada por um consórcio de empresas (no caso do subsistema estrutural), em que vigoram os contratos de concessão, e por cooperativas (no subsistema local), no qual se firmaram contratos de permissão. A reorganização do sistema de transporte público foi crucial para a execução da política pública de mobilidade urbana no Sistema Interligado.

A Lei nº 8.987/95, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no artigo 175 da Constituição Federal, determina que as concessões e permissões sujeitar-se-ão à fiscalização pelo poder concedente e que ao poder concedente incumbe tanto regulamentar o serviço e fiscalizar permanentemente a sua prestação, quanto aplicar as penalidades regulamentares e contratuais (arts. 3º e 29, inc. I). A SPTrans, diretamente ligada à Secretaria Municipal de Transportes, assumiu o papel de órgão de fiscalização e planejamento da estrutura dos operadores do sistema de transporte (CRUZ, 2010)

Embora a gestão da operação do STCUP-SP tenha continuado sob a responsabilidade da SPTrans, foi instituído um padrão de atendimento na rede, visando à sua qualificação. Tais parâmetros foram fixados na Lei do Transporte e permitiram o estabelecimento de uma nova relação entre os operadores privados e o poder público no fornecimento dos serviços de transporte públicos sobre pneus.

A SPTrans com base na Lei nº 13.241/01 (art. 29, inc. II) fiscaliza a prestação dos serviços baseada em critérios técnicos e operacionais constantes do Regulamento de Sanções e Multas – RESAM, editado pela Secretaria Municipal de Transportes<sup>1</sup>. Essa norma disciplina as sanções e multas aplicáveis aos delegatários do serviço de transporte coletivo urbano de passageiros do Município de São Paulo e institui o Regimento Interno das Comissões de

---

<sup>1</sup> Portarias SMT de nº 085/02; 111/03; 097/05 e 168/07 (a última alterada pelas Portarias nº 027/08, 129/08, 086/09, 088/10, 029/12, 042/13 e 003/14).

Julgamento de Recursos (COMIM) de autos de infrações lavrados em decorrência de sanções e multas previstas no RESAM. As sanções são classificadas de acordo com os padrões de qualidade, eficiência e segurança em leves, médias, graves e gravíssimas, sendo que para cada nível de infração o RESAM fixa um valor de multa, o qual pode ser multiplicado no caso de reincidência.

O descumprimento de regras fixadas na Lei e nos contratos pelos operadores do STCUP-SP pode acarretar na aplicação das seguintes sanções: advertência escrita, multa contratual, apreensão do veículo, afastamento de funcionários, intervenção (no caso de concessão), declaração de caducidade da concessão e rescisão do contrato (art. 35, inc. I a VII).

A forma de remuneração dos delegatários (concessionários e permissionários) pela prestação de serviços se dá, conforme artigo 28º da Lei Municipal nº 13.241/2001, com base no número de passageiros transportados e as regras estabelecidas no edital de licitação.

Com relação aos investimentos em infraestrutura física de transporte do Sistema Interligado, destacou-se a implantação de 67 quilômetros de corredores exclusivos de ônibus no sistema viário paulistano, denominados “Corredores Passa-Rápido”, além de importantes reformas nos corredores existentes das avenidas Nove de Julho, Santo Amaro e no corredor Cachoeirinha. Embora não tenha utilizado plenamente os conceitos do BRT (Bus Rapid Transit), os investimentos trouxeram melhorias relevantes à qualidade dos serviços e velocidade do transporte (CRUZ, 2010). Foram implantados também 10 novos terminais no município, visando à ampliação das viagens integradas. Também renovou-se a frota de ônibus, que passou a contar com 4.008 novos veículos (CRUZ, 2010) (ROLNIK E KLINTOWITZ, 2011).

Planejou-se a integração das linhas de ônibus por meio do cartão eletrônico Bilhete Único, que permitiria ao usuário a utilização de mais de um veículo em uma mesma viagem pelo preço de uma só tarifa, com a duração limitada de duas horas (posteriormente foi prorrogada a três horas). A implantação do Bilhete Único representou um considerável avanço e modernização organizacional no transporte público municipal sobre pneus, permitindo ao passageiro a integração de itinerários nas mais de 1.287 linhas de ônibus municipais (ou seja, maior capacidade de deslocamento) com custo reduzido. Além disso, a bilhetagem eletrônica aumentou a segurança nos ônibus, com a diminuição de circulação de moeda corrente com os cobradores. Do ponto de vista operacional, favoreceu-se o monitoramento das frotas, com

relação ao transporte alternativo e às isenções de pagamento de tarifa no transporte público sobre pneus (CRUZ, 2010).

O modelo adotado possibilitou avanços significativos ao STCUP-SP com melhorias de eficiência operacional, uma vez que proporcionou a racionalização da oferta e melhorou a qualidade do serviço prestado, reduzindo o tempo de espera e de viagem; reduziu os custos operacionais, impactando positivamente a tarifa; recuperou em grande medida a credibilidade dos serviços com a população; e permitiu a redução significativa da informalidade e da ilegalidade (IPEA, 2004) (CRUZ, 2010) (ROLNIK E KLINTOWITZ, 2011).

Apesar da grande perspectiva de sucesso e evolução do Sistema Interligado durante a gestão de Marta Suplicy, a integração do sistema de transporte público sobre pneus aos demais transportes públicos metropolitanos (linhas de metrô e trens da CPTM) iniciou-se apenas em dezembro de 2005, sendo concluída em setembro de 2006, com a implantação do Bilhete Único Integrado. As ações se deram da vigência do mandato de José Serra e Gilberto Kassab na prefeitura do município de São Paulo.

À parte da conclusão do trecho 1 do Expressão Tiradentes (Mercado–Sacomã), cujas obras estavam paralisadas desde o governo de Celso Pitta, as administrações de Serra e Kassab não deram continuidade ao projeto de expansão dos corredores de ônibus. Também não focalizaram na manutenção dos corredores estruturados na gestão anterior, embora tivessem sido desenvolvidos projetos para essas finalidades (CRUZ, 2010). Os ex-prefeitos José Serra e Gilberto Kassab aplicaram os investimentos em transporte público na implantação do monotrilho, novo modal de transporte, e na expansão do metrô.

Os últimos anos da gestão de Gilberto Kassab foram caracterizados pela retomada de investimentos no sistema rodoviário, focalizando o modelo de anéis perimetrais e de grandes vias de circulação urbana (obras do Rodoanel e de ampliação da Marginal Tietê), ao contrário da estratégia adotada por sua antecessora (ROLNIK E KLINTOWITZ, 2011). Tais medidas priorizaram a população dotada de veículo particular, em detrimento da maioria dependente dos modais públicos.

Evidencia-se entretanto que, embora não tenha havido uma continuidade da estratégia de aplicação de investimentos em corredores exclusivos de ônibus e BRTs, o Sistema Interligado orienta até os dias de hoje a política pública de transportes coletivo de passageiros da cidade, já que a organização do sistema proposta se mantém, com exceção ao alinhamento de aplicação de investimentos na área. Isso porque não houve uma política estruturada voltada



aos investimentos em infraestrutura de transporte coletivo da cidade de São Paulo, sendo a prestação dos serviços foco desta política pública.

### **III.2) Contexto Atual da Política em São Paulo**

Na atual gestão do prefeito Fernando Haddad, iniciada em 2013, a questão da mobilidade urbana voltou a ser focalizada de forma intensificada principalmente em razão das manifestações populares de junho do mesmo ano, sobretudo pela atuação do Movimento Passe Livre. Entretanto, o Plano de Governo de Haddad já propunha questões atreladas à política municipal de transportes, sendo elas:

- Implantação de 150 km de corredores de ônibus;
- Implantação de 150 km de faixas exclusivas de ônibus;
- Apoio financeiro ao metro com metas pactuadas;
- Criação do bilhete único mensal e semanal;
- Ampliação da oferta de transporte público nos finais de semana e à noite, com linhas 24 horas;
- Formulação do Plano Ciclovitário Municipal, com implantação de 400 km de ciclovias, ciclofaixas e ciclorotas.

O estopim das manifestações populares de junho de 2013 foi o anúncio do aumento da tarifa dos ônibus e do metrô, associado com os problemas de mobilidade urbana no município: trânsito excessivo, baixa velocidade de deslocamento do transporte público e baixa qualidade da infraestrutura e dos serviços prestados.

Na mesma época os contratos de concessão e permissão para prestação dos serviços de transporte coletivo de passageiros de São Paulo, firmados no governo de Marta Suplicy, estavam finalizando, demandando licitação de novos contratos. O governo chegou a lançar os editais de licitação, no entanto, com o advento das manifestações populares, o prefeito decidiu pela retirada destes editais e prorrogação dos atuais contratos, a fim de permitir a reflexão e o estudo sobre a necessidade de remodelação destes contratos voltados à melhor qualidade na prestação dos serviços.

Desse modo, as propostas advindas do Plano de Governo de Haddad, associadas em grande medida às manifestações populares de junho de 2013 e a necessidade de se firmar novos contratos para prestação do serviço de transporte de ônibus de São Paulo, atuaram como uma

janela de oportunidade (KINGDON, 1995) para recolocação do tema na agenda governamental e na agenda decisória. Proporcionaram que houvesse uma revisão da atual política pública de mobilidade urbana da cidade de São Paulo, sobretudo de transporte coletivo de passageiros, tornando-se prioridade da prefeitura e alvo de discussões e deliberações no município.

Considerando o vulto da polêmica em torno da questão da mobilidade no ano de 2013, foi necessária a tomada de medidas emergenciais, em nível municipal. A solução encontrada pelo prefeito Fernando Haddad foi a construção acelerada de faixas exclusivas de ônibus no município, já previstas em seu Plano de Governo. A revisão dos contratos de delegação da prestação dos serviços, por sua vez, ganhou destaque diferenciado na reformulação da política, visto que a equipe da Secretaria de Transportes, sobretudo da chefia de gabinete da SPTrans atualmente vem direcionando muitos esforços na remodelação destes contratos.

Segundo dispõe a Lei nº 13.241/01, um dos principais objetivos da delegação dos serviços públicos é garantir a boa qualidade dos serviços de transporte públicos prestados. Tendo em vista as manifestações populares e as críticas constantes sobre a qualidade do serviço de transporte público de ônibus prestados no município de São Paulo, considera-se neste artigo importante compreender a qualidade atual da prestação destes serviços.

A SPTrans possui um processo de avaliação dos serviços das operadoras do STCUP-SP, que foi iniciado em 2011, com o objetivo definir parâmetros de medição, análise e melhoria do desempenho destas operadoras, por meio da adoção de um Índice de Qualidade do Transporte – IQT. O IQT é composto por um conjunto de indicadores associados a categorias dos principais processos de produção dos serviços de transporte, que são ponderadas, segundo documentação disponibilizada pela SPTrans. A Figura 01 apresenta-se os indicadores associados às respectivas categorias de avaliação, que compõe o IQT.

Figura 1 - Composição do Índice de Qualidade do Transporte (IQT) da SPTrans



Fonte: SPTrans, 2014.

O resultado do Índice de Qualidade do Transporte – IQT é classificado como ótimo, bom, regular ou ruim, e é avaliado tendo como parâmetro o desempenho do conjunto das empresas operadoras do STCUP-SP. A intenção é garantir que as operadoras que apresentarem resultados inferiores empreendam esforços para atingir o nível dos demais, elevando assim o resultado do desempenho de todo o sistema.

O resultado do IQT no período de julho de 2013 a março de 2014 é apresentado na tabela 01. Avaliando o 6º ciclo de avaliação, que vai de julho a dezembro de 2013, e os primeiros meses de 2014 (janeiro a março), a grande maioria dos operadores do sistema estão na categoria ruim, sendo seguidos de regular e bom. Observa-se desse modo a baixa qualidade do transporte público prestado de forma geral, mas, sobretudo, pelos permissionários que possuem no período analisado quase todas as cooperativas com classificação ruim. Os concessionários encontram-se em sua grande maioria classificados entre ruim e regular, como poucas avaliações consideradas boas e apenas a operadora VIP Transporte Urbano com IQT ótimo no mês de janeiro.

Tabela 1 – Resultado do IQT no período de julho de 2013 a março de 2014

Regim e de Contra-taçã o	Áre a	Consórcio	Empresas	6º Ciclo de avaliação	7º Ciclo de avaliação		
				JUL/DEZ 2013	JAN/14	FEV/14	MAR/14
Concessã o	1	BANDEIRANTE	GATO PRETO	66,19	69,41	63,80	62,14
			SANTA BRIGIDA	63,78	63,87	61,55	56,90
	2	SAMBAÍBA	SAMBAIBA	70,54	66,93	70,72	63,09
	3	PLUS	VIP TRANSP. URBANO	65,98	66,46	66,59	59,42
			EXPANDIR	69,87	70,60	57,80	60,79
	5	VIA SUL	VIA SUL	60,43	55,61	54,91	55,64
	6	UNISUL	VIP TRANSP. URBANO	61,26	79,45	68,46	63,97
			TUPI	62,69	62,03	63,22	60,89
			MOBIBRASIL	62,80	70,25	69,77	74,69
			CIDADE DUTRA	54,64	55,30	62,30	57,51
	7	SETE	TRANSKUBA	73,75	71,05	68,12	70,73
			CAMPO BELO	66,92	68,65	65,81	64,94
			GATUSA	69,93	75,73	73,09	68,42
			VIP TRANSP. URBANO	59,08	68,97	61,16	57,56
8	SUDOESTE	GATO PRETO	66,50	64,90	62,99	62,35	
		TRANSPPASS	68,89	62,27	62,90	63,65	
Permissã o	1	TRANSCOOPER/ FENIX	TRANSCOOPER	64,45	63,18	62,36	59,77
			FÊNIX	52,93	54,86	53,00	49,65
	2	TRANSCOOPER/ FENIX	TRANSCOOPER	64,46	66,46	63,16	63,06
			FÊNIX	52,80	48,31	54,38	52,17
	3	ALIANÇA PAULISTANA	PAULISTANA	57,82	59,92	59,74	61,45
			ALIANÇA	46,58	48,58	50,01	50,06
	4	TRANSCOOPER	TRANSCOOPER	54,20	52,43	56,41	55,06
	5	ALIANÇA/ COOPERPEOPLE	COOPERTRANSE	71,62	72,08	74,98	73,23
			ALIANÇA	59,24	57,05	58,77	63,81
	6	AUTHO PAM	COOPER PAM	59,51	57,86	60,70	55,85
COOPER LIDER			59,94	58,78	59,33	56,14	
7	AUTHO PAM	COOPER PAM	60,18	56,40	61,21	59,40	
8		COOPERALFA	66,96	68,08	69,77	73,07	

	<b>UNICOOPERS/ COOPERALFA</b>	UNICOOPERS	<b>62,77</b>	<b>61,54</b>	<b>57,17</b>	<b>66,44</b>
--	-----------------------------------	------------	--------------	--------------	--------------	--------------

Fonte: SPTrans, 2014.

\*Resultados parciais sujeito a revisão até o fechamento do ciclo de avaliação.

\*\* Área 4 - Concessão sob regime de contratação emergencial, sujeita a controles específicos.

Legenda

	Ótimo (Acima de 77)
	Bom (De 70 a 76,99)
	Regular (De 62 a 69,99)
	Ruim (Abaixo de 61,99)

#### **IV – Oportunidades da revisão da política por meio da revisão dos contratos de delegação dos serviços no Município de São Paulo**

Como exposto anteriormente, após a formulação da política pública de transporte coletivo de passageiros de São Paulo no Governo de Marta Suplicy, que adotou a priorização dos investimentos em transporte nas faixas exclusivas e corredores de ônibus, não houve revisão ou proposição de formulação de nova política pelos seus sucessores. Nestas gestões os investimentos foram aplicados de forma pontual, sem que estivessem atrelados a uma estratégia de uma política de mobilidade urbana da cidade de São Paulo, de fato. Poucos foram os investimentos realizados, visto o panorama da cidade e que quase a totalidade do orçamento público municipal deste setor voltou-se ao pagamento de subsídios à prestação dos serviços de ônibus. A política de transporte público passou a ser basicamente a prestação do serviço de ônibus em São Paulo.

Em virtude da situação de mobilidade urbana do município com baixos índices de qualidade na prestação dos serviços de ônibus, observa-se a necessidade de se reformular estruturalmente a política de mobilidade urbana de São Paulo, com estratégias de curto, médio e longo prazo para o transporte coletivo de passageiros. Para tanto, deve se dispor de recursos orçamentários para investimentos em infraestrutura física do sistema de transporte, de modo a sanar os gargalos existentes, com a ampliação e modernização dos terminais, implantação de infraestrutura de alta capacidade de transporte, como BRTs e corredores exclusivos, novas tecnologias veiculares, e modernização de sistemas de monitoramento do sistema, por meio da

utilização de Tecnologia da Informação e Comunicação. Essas medidas impactarão diretamente na qualidade da mobilidade da cidade e conseqüentemente na qualidade de vida das pessoas.

A concretização destas ações, no entanto, depende da solução de alguns fatores bastante complexos: como liberar os recursos atualmente voltados ao pagamento de subsídios da prestação de serviços à aplicação de investimentos no transporte público e; ainda como melhorar a qualidade dos serviços prestados, visto que a Lei de Transporte e os contratos de concessão e permissão já abordam as responsabilidades dos operadores do sistema no atendimento aos padrões de qualidade, eficiência e segurança.

Uma vez que foi criada uma janela de oportunidades no início da gestão de Haddad, este artigo acredita que a revisão dos contratos de concessão e permissão pode ser utilizada como instrumento alavancador da nova política de mobilidade urbana de São Paulo, priorizando o transporte coletivo de passageiros. A SPTrans atualmente vem trabalhando nas possibilidades de revisão estrutural destes contratos, demonstrando que a prefeitura vem empreendendo esforços nesse sentido.

A revisão dos contratos pode permitir a desoneração do orçamento municipal em pagamento dos subsídios, a geração de novas receitas que podem ser disponibilizadas para investimentos e também a criação de incentivos à melhoria da qualidade do transporte prestado. Segundo Gomide (2014, p.8) “é imperiosa a definição de um marco regulatório claro e estável, para ampliar os investimentos, e de novos modelos de gestão e financiamento que garantam a universalização do acesso a esse serviço público essencial, como define a nossa Constituição.”

Percebe-se, portanto, que a revisão dos contratos deve endereçar soluções de eficiência produtiva, com redução de custos de operação e aplicação de recursos em investimentos, e de melhoria do atendimento à população.

[...] o desenvolvimento de novas políticas e instrumentos para alcançar eficiência (via redução de custos e tarifas) e eficácia (via aumento da oferta e da qualidade) na prestação desse serviço público de caráter essencial, como define a Constituição Federal. Entende-se que a adoção de novos modelos institucionais e de regulação pode contribuir nesse sentido, criando um ambiente adequado para o desenvolvimento dos serviços, além de criar as condições favoráveis para a atração de novos investimentos. (GOMIDE, 2004, p.11)

Este artigo abordará oportunidades de reestruturação dos contratos de delegação dos serviços, no que tange a criação de novos incentivos contratuais à melhoria da qualidade do transporte prestado. Uma possibilidade volta-se à revisão do modelo de remuneração presente nos atuais contratos, de modo a vincular a performance dos serviços prestados pelos operadores do sistema diretamente à sua remuneração. A remuneração de operadores com base na produção

do serviço, por passageiros transportados, no caso de São Paulo, ou quilômetros rodados, facilita a coordenação do sistema e a integração da rede, contudo não estimula o operador na melhoria do seu desempenho (GOMIDE, 2014).

Por outro lado, nos moldes dos contratos atuais, as multas são consideradas o principal instrumento da fiscalização para melhoria da qualidade do serviço prestado, ao contribuir para inibição das más condutas dos operadores. As falhas na prestação de serviços atualmente são vistas como infrações às regras estabelecidas nos contratos e na lei de Transporte. Quando observadas geram autos de infração, passam por julgamento pela SPTrans e, se aplicável, permitem a execução da sanção com descontos na remuneração do delegatário.

No entanto, a fiscalização atualmente não é suficientemente efetiva, visto que a observação a essas condutas depende da atuação direta em campo do agente de fiscal da SPTrans. São cerca de 450 agentes, divididos em três turnos e nas áreas operacionais, para fiscalizar em torno de 15 mil veículos, ao longo de cerca de 1.300 linhas existentes (SMT, 2014). Assim sendo, o delegatário conta ainda com a possibilidade de sua conduta não ser registrada e conseqüentemente não gerar multa e desconto em sua remuneração, implicando diretamente em baixo esforço dos operadores na correção das más condutas e logo na melhoria de qualidade.

Os dados das multas aplicadas aos operadores do STCUP-SP foram analisados no trabalho de conclusão do curso de Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas, visando compreender seu impacto para a eficiência do sistema de transporte coletivo de passageiros do município de São Paulo (ÁVILA, C.; LAHAM, F.; RODRIGUES, J., 2014). O total de autos de infração emitidos desde a assinatura dos contratos de concessão e permissão (2001 -2014) é de 1.415.409, que correspondem ao valor de R\$ 570.507.191,58. Em 2013, foram emitidos de 157 mil autos de infração, com cerca de 60 milhões de reais de descontos da remuneração. A partir do valor despendido no pagamento dos delegatários do sistema em abril de 2014 (R\$ 432.595.713,71), de acordo com dados do site da transparência da Secretaria Municipal de Transporte (SMT, 2014), estima-se o pagamento anual de cerca de R\$ 5,2 bilhões aos operadores do STCUP-SP e, portanto, os valores descontados da remuneração dos operadores em virtude das multas em 2013 (R\$ 60 milhões) correspondem a 1% de sua remuneração.

Dentre as infrações passíveis de punição de acordo com padrões de qualidade, eficiência e segurança previstos no RESAM, encontram-se as infrações decorrentes do descumprimento

das partidas programadas, denominadas “multas de partida”, com os seguintes códigos no regulamento G16<sup>2</sup>, G17<sup>3</sup>, G48<sup>4</sup>, G49<sup>5</sup>. Evidencia-se que estas infrações referentes à retirada de um veículo em circulação na hora programada ou fora das programações estabelecidas pela SPTrans são uma das que mais impactam negativamente a qualidade dos serviços prestados, pois refletem, sobretudo, no conforto (superlotação dos ônibus), rapidez e regularidade (tempo de espera dos usuários). Apesar da alta gravidade real destas infrações, elas são somente consideradas graves no RESAM.

No cômputo das 170 infrações previstas no RESAM, estas quatro condutas apontadas acima, somadas, representaram cerca de 60% do total de multas emitidas em 2013 no subsistema estrutural e 22% no mesmo período no subsistema local. Além disso, o art. 12 do RESAM, de acordo com as alterações propostas pela Portaria SMT nº 027/08, determina que nos casos de infração G-48 (ato de descumprir o número de partidas programadas para cada faixa horária), seja aplicada uma fórmula diferenciada para definição do valor da penalidade, havendo uma redução significativa no valor desta infração quando comparada ao valor de referência das infrações graves (R\$360,00).

Considerando o baixo risco do operador ser multado e o baixo valor aplicado nas multas de partida, mesmo nas infrações G-16, G-17 e G-49, o atual modelo dos contratos de delegação instituídos não inibe a má conduta do operador, que implica diretamente na qualidade dos serviços, ao contrário, faz com que o operador tenha vantagens econômicas em manter o ônibus na garagem em vez de colocá-lo para operar, já que o valor da multa é inferior ao valor que ele despende com este veículo na rua.

Portanto, há necessidade de se redirecionar o modelo dos novos contratos a serem firmados, de modo a se propor incentivos contratuais relevantes, estimulando a melhoria de desempenho dos operadores e sua eficiência, por meio de novos mecanismos de remuneração.

Gomide destaca:

Como se percebe, é preciso buscar critérios complementares ou substitutos para obtenção da maior eficiência [...] Como se viu, a experiência internacional mostra a importância da utilização de mecanismos complementares, como a utilização de padrões de desempenho (yardstick), comparações de desempenho (benchmarking), incentivos contratuais e licitações pelo preço do serviço. (GOMIDE, 2004, p. 19 )

---

<sup>2</sup> G 16 - Antecipar, retardar ou deixar de cumprir partida programada de veículo adaptado para pessoa deficiente.

<sup>3</sup> G 17 - Deixar de cumprir a primeira ou a última partida, conforme estabelecido pela SPTrans.

<sup>4</sup> G 48 - Descumprir o número de partidas programadas para cada faixa horária.

<sup>5</sup> G 49 - Descumprir o intervalo programado, conforme determinado pela SMT ou SPTrans.



Em Belo Horizonte, a proposta foi substituir o modelo de remuneração voltado à produção pela implementação de sistema de bônus e penalidades, baseadas em metas pré-estabelecidas e com pesquisas de satisfação do usuário.

São fixados pelo órgão municipal, em conjunto com os operadores, metas de produtividade com a projeção dos custos por passageiro por linha. Assim, se a empresa não conseguir atingir a meta, ela arca com o a diferença sozinha; se ultrapassar a meta ela ganha um bônus em dinheiro. Em contrapartida, foi concedida maior liberdade aos operadores para definições de frota, quadro de horários, itinerários e pontos de parada, observados os padrões mínimos de serviços pré-estipulados. Tal modelo vem apresentando resultados positivos, em termos de aumento de demanda e redução dos custos realizados (GOMIDE, 2004).

Sugere-se assim que várias condutas que hoje estão no âmbito da fiscalização, foco da aplicação de sanções presentes no RESAM, como no caso de multas de partida, sejam consideradas no âmbito da remuneração, sendo computadas como uma parcela da remuneração do operador. Isso significa que, por exemplo, nos casos de multas de partida, ao invés do operador pagar por uma infração cometida (repeita-se que muitas delas não são registradas), ele não receberia parte da remuneração prevista sempre que não dispor do veículo conforme programação da SPTrans. Assim a sua remuneração não estaria baseada somente na sua produção (passageiros transportados), mas sim em uma composição de produção, investimentos e performance da sua atuação na prestação dos serviços, estimulando assim a melhoria de desempenho e conseqüentemente da qualidade dos serviços. Esse modelo terá impacto significativo na estrutura tarifária do regime de delegação, devendo constar obrigatoriamente do novo edital para concessão e permissão, desde o início da licitação, de acordo com a Lei Federal nº 8.987/95.

É importante ressaltar que a proposição deste novo modelo de remuneração demandará a modernização dos sistemas de monitoramento da SPTrans sobre o STCUP-SP, a fim de garantir a segurança jurídica das informações para o adequado pagamento das remunerações, sendo indispensável a aplicação de Tecnologia de Informação e Comunicação nesta gestão. Será necessário, por exemplo, a implementação de um sistema eletrônico de monitoramento das partidas, de modo a verificar a realização da partida programada e compor automaticamente a remuneração ou não do operador, conforme proposto pelo já referido trabalho de conclusão de mestrado (ÁVILA, C.; LAHAM, F.; RODRIGUES, J., 2014).

Destaca-se, contudo, que o Decreto nº 53.887, de maio de 2013, que confere nova regulamentação à Lei nº 13.241, de 12 de dezembro de 2001, já contempla, ainda que de forma

bastante superficial, a ideia de que uma parcela da remuneração dos delegatários basear-se-ia no desempenho operacional e pesquisas de satisfação dos usuários, endereçando aos editais e contratos esta composição, conforme se expõe a seguir:

Art. 15. Os concessionários e permissionários do serviço de transporte coletivo público de passageiros serão remunerados com base nos seguintes elementos:

I – o número de passageiros transportados e registrados no sistema de bilhetagem eletrônica, vinculados a um determinado nível de integração tarifária, incluindo-se os titulares de isenções e reduções tarifárias;

**II – a qualidade dos serviços ofertados, medida por meio de indicadores de desempenho operacional e pesquisas de satisfação dos usuários, conforme critérios a serem estabelecidos no edital e nos contratos de concessão e permissão;**

III – os investimentos realizados em frota, exceto aqueles destinados à manutenção da idade média estabelecida em contrato, e os de atualização da tecnologia embarcada e desembarcada, autorizados pelo Poder Público. (Decreto nº 53.887/ 2013)

## V – Conclusões

A política de mobilidade urbana do Município de São Paulo vem sendo constantemente alvo de críticas em virtude da escala dos congestionamentos e da qualidade dos serviços de transporte público. Teve como estopim as manifestações populares de junho de 2013, que colocou na rua milhões de brasileiros que reivindicavam inicialmente pela redução das tarifas do transporte público e também pela melhoria de sua qualidade, o que abrange investimentos, tecnologia, novos modais de transporte, mas, sobretudo melhoria na qualidade do serviço prestado. Logo, a inserção deste assunto da agenda política e especialmente na agenda decisória, permitiu que a revisão dos contratos de delegação dos serviços, que estavam para vencer nesta mesma época, pudesse ser considerada um dos instrumentos da reformulação da política pública de mobilidade urbana do município.

Este artigo busca evidenciar que a revisão dos contratos de concessão e permissão do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros na Cidade de São Paulo tem a possibilidade de impactar estrutural e positivamente na situação de mobilidade urbana de São Paulo, na qualidade dos serviços prestados e na provisão de infraestruturas suficientemente adequadas ao porte da Região Metropolitana de São Paulo, que utiliza o transporte público da cidade diariamente.

A mudança do modelo de remuneração dos operadores do STCUP-SP proposta neste trabalho, que considera que parte da remuneração seja composta pelo desempenho dos serviços prestados, deve implicar na mudança de postura dos delegatários em suas condutas e empenhos na prestação dos serviços. Para tanto, caberão diversas reflexões e estudos sobre todos os

aspectos que poderão ser considerados como componentes da remuneração dos operadores, de modo a alcançar o objetivo esperado de se criar incentivos reais e fortes à melhoria da qualidade do transporte prestado. Esforços deverão também ser empreendidos em como a SPTrans, como fiscalizadora e gestora do STCUP-SP, fará o acompanhamento e controle necessários a este novo modelo de contratos, garantindo a segurança das informações obtidas, a redução da assimetria destas informações entre operadores e poder concedente e a adequação gestão da remuneração.

Apesar das dificuldades e desafios de gestão que este novo modelo requer, pode-se perceber facilmente os ganhos a serem alcançados no caso de mudança da política de remuneração dos operadores do STCUP-SP, visto que a remuneração é um dos principais instrumentos que o poder concedente detém para incentivar o bom desempenho dos serviços prestados e a melhoria contínua.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ávila, C. Q. R.; Laham, F. G. C.; Rodrigues, J. de S.; São Paulo Transporte S. A. – SPTrans: Modernização da Gestão do Transporte Público na Cidade de São Paulo. São Paulo, 2014.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 25 de abril de 2014.

BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18987cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987cons.htm). Acesso em: 20 de maio de 2014.

BRASIL. Lei nº 12.587, de 03 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; 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; e dá outras providências.. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm). Acesso em: 20 de agosto de 2014.

CRUZ, Maurício F. Condicionantes metropolitanos para políticas públicas: análise dos transportes coletivos na região metropolitana de São Paulo (1999-2009). São Paulo, 2010. 146f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 2010.

GOMIDE, Alexandre A. Mobilidade urbana, iniquidade e políticas sociais. Políticas sociais: acompanhamento e análise. 2006, 12, 242-250.

\_\_\_\_\_. A regulação dos transportes urbanos: tendências e desafios para o futuro. Disponível em: <[http://www.cbtu.gov.br/estudos/pesquisa/antp\\_15congr/pdf/TP-297.pdf](http://www.cbtu.gov.br/estudos/pesquisa/antp_15congr/pdf/TP-297.pdf)>. Acesso em: 11 de julho de 2014. 2004

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Regulação econômica e organização dos serviços de transporte público urbano em cidades brasileiras: estudos de caso. Brasília: Ipea-Mcidades, 2004.

FERREIRA, J. S. W. A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil. Publicado em Anais do Simpósio Interfaces das representações urbanas em tempo de globalização. UNESP: Bauru, 21 a 26 de agosto de 2005.

KINGDON, John W. Agendas, Alternatives and Public Policies. New York: Harper Collins, 1995.

HADDAD, Fernando. UM TEMPO NOVO PARA SÃO PAULO: Plano de Governo - Haddad Prefeito 2012. Disponível em: [http://pensenovotv.com.br/files/Programa\\_de\\_Governo\\_Haddad.pdf?source=destaquerotativo](http://pensenovotv.com.br/files/Programa_de_Governo_Haddad.pdf?source=destaquerotativo). Acesso em 05 de agosto de 2014.

ROLNIK, Raquel; KLINTOWITZ, Danielle. (I) Mobilidade na cidade de São Paulo. Estudos Avançados (USP. Impresso), v. 25, p. 89-108, 2011.

SÃO PAULO. Decreto Municipal nº 53.887, de 08 maio de 2013. Confere nova regulamentação à Lei nº 13.241, de 12 de dezembro de 2001, que dispõe sobre a organização dos serviços do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros na Cidade de São Paulo e autoriza o Poder Público a delegar sua execução; revoga os Decretos nº 42.736, de 19 de dezembro de 2002 e nº 47.139 de 27 de março de 2006. Disponível em: <[http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios\\_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=09052013D%20538870000](http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=09052013D%20538870000)>. Acesso em 05 de julho de 2014.

SÃO PAULO. Lei Municipal nº 13.241, de 12 de dezembro de 2001. Dispõe sobre a organização dos serviços do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros na Cidade de São Paulo, autoriza o Poder Público a delegar a sua execução, e dá outras providências. Disponível em: [http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios\\_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=13122001L%20132410000](http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=13122001L%20132410000). Acesso em: 15 de maio de 2014.

SPTRANS. Portarias SMT de nº 085/02; 111/03; 097/05 e 168/07 (a última alterada pelas Portarias nº 027/08, 129/08, 086/09, 088/10, 029/12, 042/13 e 003/14). Regulação de Multas e Sanções – RESAM. São Paulo. 2014.

SPTRANS. Relatórios e Banco de dados do processo de multas do STCUP-SP. São Paulo, 2014.

SPTRANS. Relatórios Índice de Qualidade do Transporte do STCUP-SP. São Paulo, 2014.

VASCONCELLOS, E. Circular é preciso, viver não é preciso: a história do trânsito na cidade de São Paulo. São Paulo: Annablume, 1999.

## **Sites Consultados**

[http://www.sptrans.com.br/a\\_sptrans/](http://www.sptrans.com.br/a_sptrans/). Acesso em 21 de agosto de 2014.

<http://www.sptrans.com.br/indicadores/>. Acesso em 05 de agosto de 2014.

[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/transportes/transparencia/sp\\_trans/index.php](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/transportes/transparencia/sp_trans/index.php). Acesso em 02 de junho de 2014.

<http://www.seade.gov.br/>. Acesso em 05 de agosto de 2014.

<http://www.cidades.gov.br/index.php/politica-nacional-de-mobilidade-urbana.html>. Acesso em 02 de junho de 2014.