UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO

MARIANA ARAÚJO DE MATOS NOVASKI

O DISCURSO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E A INVENÇÃO DO NEGÓCIO PARA
IMPLANTAÇÃO E OPERAÇÃO DO SISTEMA METROVIÁRIO DA REGIÃO METROPOLITANA DE
SÃO PAULO

São Paulo

2020

MARIANA ARAÚJO DE MATOS NOVASKI

O DISCURSO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E A INVENÇÃO DO NEGÓCIO PARA
IMPLANTAÇÃO E OPERAÇÃO DO SISTEMA METROVIÁRIO DA REGIÃO METROPOLITANA DE
SÃO PAULO

EXEMPLAR REVISADO E ALTERADO EM
RELAÇÃO À VERSÃO ORIGINAL, SOB
RESPONSABILIDADE DA AUTORA E ANUÊNCIA
DA ORIENTADORA.

A versão original, em formato digital, ficará
arquivada na Biblioteca da Faculdade. São
Paulo, 06 de agosto de 2020

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-
Graduação em Arquitetura e Urbanismo da
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da
Universidade de São Paulo como exigência para
obtenção do título de Mestre em Ciências.

Área de Concentração:
Planejamento Urbano e Regional

Orientadora:
Prof.^a Dr.^a Klara Anna Maria Kaiser Mori

São Paulo

2020

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação
Serviço Técnico de Biblioteca
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

Novaski, Mariana Araújo de Matos

O discurso das parcerias público-privadas e a invenção do negócio para implantação e operação do sistema metroviário da Região Metropolitana de São Paulo / Mariana Araújo de Matos Novaski; orientadora Klara Anna Maria Kaiser Mori. - São Paulo, 2020.

201 p.

Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Área de concentração: Planejamento Urbano e Regional.

1. Parceria Público-privada. 2. Companhia do Metropolitano de São Paulo-METRÔ. 3. Análise de Discurso. I. Mori, Klara Anna Maria Kaiser, orient. II. Título.

Nome: NOVASKI, Mariana Araújo de Matos

Título: O discurso das parcerias público-privadas e a invenção do negócio para implantação e operação do sistema metroviário da Região Metropolitana de São Paulo

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo como exigência para a obtenção do título de Mestre em Ciências

Área de Concentração:

Planejamento Urbano e Regional

Orientadora:

Prof.^a Dr.^a Klara Anna Maria Kaiser Mori

Aprovada em: 30/06/2020

Banca Examinadora

Prof. Dr.^a Klara Anna Maria Kaiser Mori

Instituição: Universidade de São Paulo

Julgamento: APROVADA

Prof. Dr.^o.: José Henrique Bortoluci

Instituição: Fundação Getúlio Vargas

Julgamento: APROVADA

Prof. Dr.^a.: Silvana Zioni

Instituição: Universidade Federal do ABC

Julgamento: APROVADA

Agradecimentos

Agradeço aos meus amigos que permaneceram ao meu lado, apesar da minha ausência nestes últimos dois anos;

Agradeço os meus colegas de mestrado pelo compartilhamento de emoções, frustrações e, até mesmo materiais que foram úteis na produção deste trabalho;

Agradeço aos meus pais por todo o apoio dispensado, em especial, pela provisão de comida nos momentos mais difíceis;

Agradeço ao amigo Oliver por me introduzir no vasto e rico mundo da biblioteca do Metrô. Aproveito também para agradecer ao Edson Fogo pela disposição em colaborar com as buscas de informações nas entranhas da Companhia do Metropolitano de São Paulo-METRÔ;

Agradeço ao amigo Fábio Lofrano por traduzir as minhas próprias ideias e pensamentos, frequentemente confusas e opacas;

Agradeço à Luiza Six pelo apoio incondicional e parceria;

Por fim,

Agradeço à minha orientadora Klara Kaiser por embarcar comigo nessa viagem!

Transporte: Um direito do Cidadão; um dever do Estado.

(Autoria desconhecida)

RESUMO

NOVASKI, Mariana Araújo de Matos. **O discurso das parcerias público-privadas e a invenção do negócio para implantação e operação do sistema metroviário da Região Metropolitana de São Paulo**. 2020. 201 p. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

Nas últimas décadas a Parceria Público-Privadas (PPP) tem sido vendida como a única alternativa viável para ampliar a rede metroviária de São Paulo, atividade até então realizada exclusivamente pelo ente público na figura da Companhia do Metropolitano de São Paulo-METRÔ. Fundado em 1968, o METRÔ surgiu como uma empresa com alto desenvolvimento tecnológico, responsável pela provisão de um sistema de transporte de qualidade. Entretanto, o discurso de viés neoliberal sobre o qual se sustentam as PPPs tem se tornado cada vez mais presente. Esse discurso se articula sobre o argumento de que o envolvimento do capital privado é imprescindível para a expansão da malha e para a manutenção do nível de serviço esperado. O objetivo deste trabalho é entender como se estabeleceram as PPPs no setor metroviário de São Paulo e, mais especificamente, analisar a constituição e a sustentação dos argumentos que buscam legitimar o referido discurso, bem como as suas contradições. Sob inspiração das ideias da Análise Documental, Análise de Conteúdo e Análise de Discurso, avalia-se a evolução narrativa dos relatórios administrativos do METRÔ, de estudos de viabilidade econômico-financeira e de editais e contratos de concessão. Conclui-se que a criação de um novo nicho de mercado ao setor privado por meio das PPPs foi possível graças ao esforço do Estado – articulado às demandas do setor privado e das agências multilaterais –, empreendido nas últimas décadas na formação das bases ideológicas, normativas, econômicas, financeiras e políticas. Tal esforço possibilitou a formulação de contratos de concessão atrativos ao setor privado, porém conflitantes ao interesse público.

Palavras-chave: Parceria Público-Privada (PPP). Companhia do Metropolitano de São Paulo-METRÔ. Análise de Discurso.

ABSTRACT

NOVASKI, Mariana Araújo de Matos. **The discourse of public-private partnerships and the creation of the business strategy for the implementation and operation of the subway system in the Metropolitan Region of São Paulo.** 2020. 201 p. Dissertation (Master of Science) – Architecture and Urbanism College, University of São Paulo, São Paulo, 2020.

In the last decades, the Public-Private Partnership (PPP) has been sold as the only viable alternative to expand the São Paulo subway network, an activity carried out exclusively by the public entity in the figure of the Companhia do Metropolitano de São Paulo-METRÔ until the PPP for Line 4-Yellow. Founded in 1968, METRÔ has proven to be a high-tech company responsible for providing a quality transport system. However, the neoliberal discourse on which PPPs are based has become increasingly present. This discourse articulates with the argument that private capital is essential for the expansion of the network and for the maintenance of the expected level of service. The objective of this work is to understand how PPPs were established in the São Paulo subway sector and, more specifically, to analyze the constitution of the arguments that seek to legitimize that discourse, as well as its contradictions. Inspired by the ideas of Document Analysis, Content Analysis and Discourse Analysis, this study evaluates the evolution of the METRÔ's administrative reports narrative, the economic-financial feasibility studies and the PPPs' concession contracts. It has been concluded that the creation of a new niche market for the private sector through PPPs was possible due to the State's effort – which was connected to the demands of the private sector and multilateral agencies – undertaken in the last decades in the formation of the ideological, normative, economic, financial and political bases. This effort allowed the formulation of concession contracts that were attractive to the private sector, but conflictive for the public interest.

Keywords: Public-Private Partnership (PPP). Companhia do Metropolitano de São Paulo–Metro. Discourse Analysis.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Aproximações metodológicas.....	26
Figura 2 - Esquema básico do sistema de transporte proposto pela Light no Plano Integrado de Transportes	55
Figura 3 - Planta do anel de irradiação do plano "O metropolitano em São Paulo" proposto por Mario Lopes Leão.....	56
Figura 4 - Esquema geral das linhas propostas.....	57
Figura 5 - Proposta para a rede básica do metrô.....	60
Figura 6 - Variação da participação acionária da EBTU no METRÔ	73
Figura 7 - Corredor de Integração Oeste	87
Figura 8 - Rede básica prevista.....	88
Figura 9 - Subvenções econômicas recebidas pelo METRÔ.....	95
Figura 10 - Sistema estrutural sobre trilhos proposto para 2020.....	100
Figura 11 - Fontes de recursos para a Linha 4-Amarela em 2004	102
Figura 12 - Aporte de capital PMSP ao METRÔ.....	108
Figura 13 - Mapa do traçado da Linha 6-Laranja trecho total	113
Figura 14 - Traçado monotrilho Linha 15-Prata	117
Figura 15 - Traçado da Linha 18-Bronze.....	119
Figura 16 - Resultado líquido do METRÔ	122
Figura 17 - Resultado líquido METRÔ vs. ViaQuatro.....	124
Figura 18 - Integralizações de capital ao METRÔ	136
Figura 19 - Desembolso público vs. privado nas fases I, II e concessão patrocinada da Linha 4-Amarela	155
Figura 20 - Desembolso público vs. privado na fase I e concessão patrocinada da Linha 4-Amarela ..	156
Figura 21 – Tarifa de remuneração ViaQuatro vs. Tarifa pública	164
Figura 22 – Esquema da remuneração tarifária dos operadores.....	166
Figura 23 - Mitigação do risco de demanda.....	174

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Amostra da matriz temática	31
Quadro 2 - Grandes contratos para a construção da Linha 1 - Azul	63
Quadro 3 - Missões técnicas realizadas pelo Banco Mundial.....	129

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Alguns dos contratos de financiamento e convênio firmados com a esfera federal	106
Tabela 2 - Recursos financeiros da esfera federal	107
Tabela 3 - Alguns dos contratos de financiamento e convênio firmados com a esfera municipal.....	108
Tabela 4 - Alguns dos contratos de financiamento e convênio firmados com agentes externos	110
Tabela 5 - Operações de crédito efetivadas com agentes estrangeiros	110
Tabela 6 - Divisão de custos entre GESP e concessionário para o trecho Luz-Morumbi com pátio Vila Sônia, extensão total de 13,5 km	139
Tabela 7 - Estrutura de capital das Fases I e II da Linha 4-Amarela, de acordo com as fases.....	142
Tabela 8 - Estrutura de capital da Fase I da Linha 4-Amarela, de acordo com os usos	143
Tabela 9 - Estrutura de capital da Fase II da Linha 4-Amarela de acordo com os usos	144
Tabela 10 - Fontes de recursos da Fase I da Linha 4-Amarela	145
Tabela 11 - Fontes de recursos da Fase II da Linha 4-Amarela	145
Tabela 12 - Desembolso público vs. Privado na implantação da Linha 4-Amarela, fases I, II e concessão patrocinada da Linha 4-Amarela	155
Tabela 13 - Valores ressarcidos pelo GESP e déficit da receita tarifária do METRÔ	169
Tabela 14 - Contraprestação pecuniária à ViaQuatro	177

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALESP - Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo

ANATEL - Agência Nacional de Telecomunicações

ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica

ANP - Agência Nacional do Petróleo

BACEN - Banco Central

BADESP - Banco de Desenvolvimento do Estado de São Paulo

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BOM - Bilhete do Ônibus Metropolitano

BOT - *Build – Operate – Transfer*

BRT - *Bus Rapid Transit*

CAE - Comissão de Assuntos Econômicos

CAP - Comitês de Análise Preliminar

CBTU - Companhia Brasileira de Trens Urbanos

CCR - Companhia de Concessões Rodoviárias

CDPED - Conselho Diretor do Programa Estadual de Desestatização

CEF - Caixa Econômica Federal

CEPAC - Certificados de Potencial Adicional de Construção

CESP - Companhia Energética de São Paulo

CGPPP – Conselho Gestor do Programa de Parcerias Público-Privadas

CIDE - Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico

CLT - Consolidação das Leis do Trabalho

METRÔ - Companhia do Metropolitano de São Paulo - METRÔ

CMT - Consórcio Metropolitano de Transporte

CMTC - Companhia Municipal de Transportes Coletivos

COFIEEX - Conselho de Financiamentos Externos

COFINS - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

CONDESHOP - Consórcio de Desenvolvimento de Shopping Centers

CPP - Companhia Paulista de Parcerias

CPTM - Companhia Paulista de Trens Metropolitanos

CSN - Companhia Siderúrgica Nacional

CVM - Comissão de Valores Mobiliários

DBL - *Design – Build – Lease*

DBOT - *Design – Build – Operate – Transfer*

DER-SP – Departamento de Estradas e Rodagens do Estado de São Paulo

DOSP – Diário Oficial do Estado de São Paulo

DRE - Demonstração do Resultado do Exercício

EBTU - Empresa Brasileira dos Transportes Urbanos

ECA - Export Credit Agency

EMPLASA - Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo

EMTU - Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos

EPBM - *Earth Pressure Balance*

FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador

FCD - Fluxo de Caixa Descontado

FDTU - Fundo do Desenvolvimento de Transportes Urbanos

FED - Federal Reserve Bank

FEPASA - Ferrovia Paulista S/A

FGV - Fundação Getúlio Vargas

FI-FGTS - Fundo de Investimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

FINAME - Agência Especial de Financiamento Industrial

FINEP - Financiadora de Inovação e Pesquisa

FMI - Fundo Monetário Internacional

FNDU - Fundo Nacional do Desenvolvimento Urbano

FUMEFI - Fundo Metropolitano de Investimentos

GEIPOT - Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes

GEM - Grupo Executivo Metropolitano

GESP - Governo do Estado de São Paulo

GT - Grupo de Trabalho

HMD - Hochtief, Montreal, Deconsult

I PND - I Programa Nacional Desenvolvimentista

ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços

IFC - *International Finance Corporation*

IGP-DI - Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna

IGPM - Índice Geral de Preços do Mercado

II PND – II Programa Nacional Desenvolvimentista

IPC - Índice de Preços ao Consumidor

IPCA - Índice de preços ao Consumidor Amplo

IPK - Índice de Passageiro/km

IULCLG - Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos e Gasosos

JBIC - Japan Bank for International Cooperation

MIP - Manifestação de Interesse Privado

NATM - *New Austrian Tunnelling Method*

OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OD - Origem e Destino

ORTN - Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional

OUCs - Operações Urbanas Consorciadas

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento

PASEP - Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

PDV - Plano de Demissão Voluntária

PED - Plano Estratégico de Desenvolvimento

PIB - Produto Interno Bruto

PIS - Programa de Integração Social

PITU - Plano Integrado de Transporte Urbano

PL -Projeto de Lei

PLR - Participação nos Lucros e Resultados

PMI - Procedimento de Manifestação de Interesse

PMSP - Prefeitura Municipal de São Paulo

PNMU - Política Nacional de Mobilidade Urbana

PPP - Parceria Público-Privada

PSH - Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social

PUB - Plano Urbanístico Básico

RMSP - Região Metropolitana de São Paulo

S.A. – Sociedade Anônima

SBE - Sistema de Bilhetagem Eletrônica

SEAIN - Secretaria Especial de Assuntos Interministeriais

SEST - Secretaria de Controle de Empresas Estatais

SNТУ - Sistema Nacional de Transporte Urbano

SPE - Sociedade de Propósito Específico

SPTrans - São Paulo Transporte

STM - Secretaria de Transportes Metropolitanos

TCE-SP - Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

TCSD - Taxa de Cobertura do Serviço da Dívida

TCU - Tribunal de Contas da União

TIR - Taxa Interna de Retorno

TJLP - Taxa de Juros de Longo Prazo

TMA - Taxa Mínima de Atratividade

TRU - Taxa Rodoviária Única

UNIMETRO - Universidade do METRÔ

VPL - Valor Presente Líquido

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	19
1. O MÉTODO.....	23
2. CONSIDERAÇÕES SOBRE A GUINADA NEOLIBERAL DO ESTADO BRASILEIRO	33
1. ASPECTOS DA EVOLUÇÃO DISCURSIVA DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NA COMPANHIA DO METROPOLITANO DE SÃO PAULO-METRÔ.....	53
1.1. 1927-1965: Antecedentes da formação da Companhia do Metropolitano de São Paulo-METRÔ	54
1.2. 1966-1988: Relações Público-Públicas.....	58
1.2.1. 1966-1968: A fundação da Companhia do Metropolitano de São Paulo-METRÔ	58
1.2.2. 1968-1974: O METRÔ e a construção do seu <i>ethos</i>	62
1.2.3. 1974-1988: “Transporte, um direito do cidadão e um dever do Estado”. 69	
1.3. 1989-2018: Diálogos com a iniciativa privada.....	81
1.3.1. 1989-1995: Transição neoliberal: Programa de Empreendimentos Associados e a Privatização dos Terminais Rodoviários	81
1.3.2. 1995-2007: O discurso do esgotamento do Estado provedor e a ilusão do pote de ouro na iniciativa privada.....	94
1.3.3. 2007-2012: O apoio interfederativo e a dependência dos agentes externos	104
1.3.4. 2012-2018: A difusão das PPPs.....	111
2. AS CONCESSÕES E A INVENÇÃO DO NEGÓCIO METRÔ	121
2.1. O metrô dá prejuízo!.....	121
2.1.1. As Hipóteses.....	125
2.2. A formulação do edital da Linha 4-Amarela e a criação da atratividade à iniciativa privada.....	127

2.2.1.	Histórico da Linha Ferreira-Oriente	127
2.2.2.	O Banco Mundial e a Linha 4-Amarela	128
2.2.3.	Estudos de viabilidade econômico-financeira e as consultorias técnicas	133
2.2.3.1.	Consultoria Parsons Brinckerhoff – Technical Assessment Report..	133
2.2.3.2.	Estudo de viabilidade econômico-financeira preliminar: implantação e operação elaborado pelo METRÔ	142
2.2.4.	Consultoria UNIBANCO	149
2.3.	A concorrência internacional e o contrato de concessão da Linha 4-Amarela	151
2.3.1.	Do “BOT” ao “OT”	152
2.3.2.	Riscos de obras e desapropriações	153
2.3.3.	O (des)equilíbrio entre os desembolsos público vs. privado	154
2.3.4.	Tarifa de remuneração.....	158
2.3.5.	Da taxa de concessão à contraprestação pecuniária	176
CONCLUSÃO.....		180
REFERÊNCIAS		183
ANEXO I – LISTA DE CÓDIGOS		193
ANEXO II – MATRIZ TEMÁTICA.....		197
ANEXO III – LINHA DO TEMPO		201

INTRODUÇÃO

Até a experiência da Linha 4-Amarela, a implantação da infraestrutura metroviária e a operação do serviço de transporte urbano de passageiros sobre trilhos era realizada exclusivamente pela Companhia do Metropolitano de São Paulo-METRÔ. Essa experiência é um exemplo de parceria público-privada (PPP) — uma ideia que vem sendo vendida por (e para) agentes públicos e privados nas últimas décadas como a única alternativa possível para aumentar a qualidade e a oferta do serviço de transporte coletivo de passageiros sobre trilhos na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP).

Os principais argumentos que buscam justificá-las carregam uma visão negativa do Estado — “ineficiência do setor público”, “excesso de burocracia estatal”, “corrupção” — e se aproveitam dos discursos de crise econômica e fiscal para ganharem força.

Esta pesquisa foi guiada pela curiosidade em desvendar as diversas facetas do processo que permitiu ao discurso das PPPs alcançar o atual lugar de destaque nas decisões referentes à expansão da infraestrutura metroviária e à operação dos serviços de transporte público coletivo de passageiros sobre trilhos na RMSP. Adicionalmente, questiona-se, até que ponto as PPPs metroviárias trazem respostas efetivas ao problema do transporte público urbano?

A centelha de tais questionamentos se acendeu durante a minha atuação profissional no campo da mobilidade urbana. Se, por um lado, há relevantes estudos e produções no meio acadêmico dos mais variados temas relacionados ao transporte urbano, há que se apontar, por outro, uma profunda lacuna quanto aos enfoques sob o ponto de vista da sua efetiva viabilização.

No seu todo, o trabalho mostra a inserção das PPPs na janela temporal específica em que se impuseram à administração pública brasileira. Com uma lente de aumento, esse recorte auxilia na identificação e apreensão da natureza do processo, trazendo à tona os fatores históricos e sociais sobre os quais o discurso favorável às PPPs pôde vicejar. Para se aproximar desse propósito, foi realizada uma análise da formação ideológica e discursiva que acompanhou o referido movimento.

As observações que emergiram do estudo — ao desmistificar a ilusão de que as PPPs trazem respostas efetivas ao real problema do transporte público urbano — apontam para uma lacuna que não é unicamente de ordem financeira.

A dissertação está estruturada em quatro capítulos; *“Método”*, *“Considerações sobre a guinada neoliberal do Estado brasileiro”*, *“Aspectos da evolução discursiva das parcerias público-privadas na Companhia do Metropolitano de São Paulo-METRÔ”* e *“As concessões e a invenção do negócio metrô”*, seguidos pela conclusão.

Em *“Método”* busco dar conta dos processos de análise envolvidos no trabalho, com empenho de evidenciar a riqueza de informações propiciada por suas aplicações isoladas, e também superpostas, em procedimentos que acompanharam o desenvolvimento de toda a pesquisa.

No capítulo *“Considerações sobre a guinada neoliberal do Estado brasileiro”* apresento uma análise do processo de formação ideológica neoliberal, que ganhou maior expressividade após os anos 90 impulsionado pela reforma do Estado brasileiro. Para tanto, faço uma breve revisão bibliográfica, incluindo a análise de textos produzidos por ex-ocupantes de relevantes cargos políticos, sobre as principais transformações do Estado brasileiro ocorridas desde o período ditatorial – com maior ênfase nos campos político, econômico, normativo e ideológico – que contribuíram para a viabilização das PPPs no setor metroviário. O meu olhar de caráter discursivo se faz presente sobre os trabalhos produzidos por estes autores; a saber, a consideração do contexto em que foram produzidos, o lugar social ocupado pelo autor, bem como a sua orientação ideológica. O objetivo é, além de trazer à tona alguns dos mecanismos centrais na materialização do discurso das PPPs, mostrar o protagonismo do Estado brasileiro neste processo, posto que os poderes executivo, judiciário e, essencialmente, legislativo brasileiros desempenham um papel fundamental na formação ideológica, institucional e normativa sobre a qual se sustentam as PPPs.

Na sequência, o capítulo *“Aspectos da evolução discursiva das parcerias público-privadas na Companhia do Metropolitano de São Paulo-METRÔ”* mostra o desenvolvimento do discurso das PPPs sob a ótica do METRÔ a partir de uma análise aprofundada do conteúdo presente na totalidade dos seus 47¹ relatórios administrativos publicados entre 1971 e 2018,

¹ Exceto o referente ao ano de 1972 porque, segundo informações obtidas na biblioteca do METRÔ, Neli Siqueira, este relatório não foi produzido.

de forma contextualizada às transformações ocorridas no Estado brasileiro apresentadas no capítulo anterior.

No último capítulo, *“As concessões e a invenção do negócio metrô”*, abordo algumas das principais estratégias utilizadas na criação de um nicho de mercado atrativo aos olhos do setor privado, bem como mostro algumas das contradições e distorções que emergem deste processo. Os principais materiais utilizados no desenvolvimento deste capítulo foram os estudos de viabilidade econômico-financeira da Linha 4-Amarela, os editais da Linha 4-Amarela e Linha 6-Laranja e os contratos de concessão da Linha 4-Amarela, Linha 6-Laranja e Linha 5-Lilás.

1. O MÉTODO

O método analítico adotado em todo o trabalho tem uma abordagem qualitativa com inspiração na vertente francesa da Análise de Discurso.

Como explica a especialista em linguística e análise de discurso Eni Orlandi (2009, p. 19), a Análise do Discurso pode ser entendida como um campo disciplinar que trabalha na confluência de três domínios disciplinares; linguística, materialismo histórico e psicanálise, tendo como objeto de estudo o discurso:

A Linguística constitui-se pela afirmação da não-transparência da linguagem: ela tem seu objeto próprio, a língua, e esta tem sua ordem própria. Esta afirmação é fundamental para a Análise de Discurso, que procura mostrar que a relação linguagem/pensamento mundo não é unívoca, não é uma relação direta que se faz termo-a-termo, isto é, não se passa diretamente de um a outro. Cada um tem sua especificidade. Por outro lado, a Análise de Discurso pressupõe o legado do materialismo histórico, isto é, o de que há um real da história de tal forma que o homem faz história, mas esta também não lhe é transparente. Daí, conjugando a língua com a história na produção de sentidos, esses estudos do discurso trabalham o que se vai chamar a forma material [...] que é a forma encarnada na história para produzir sentidos: esta forma é, portanto, linguístico-histórica.

Nos estudos discursivos, não se separam forma e conteúdo e procura-se compreender a língua não só como uma estrutura, mas sobretudo como acontecimento. Reunindo estrutura e acontecimento a forma material é vista como o acontecimento do significante (língua) em um sujeito afetado pela história. Aí entra então a contribuição da Psicanálise, com o deslocamento da noção de homem para a de sujeito. Este, por sua vez, se constitui na relação com o simbólico, na história.

Um enfoque discursivo evita a busca de uma realidade subjacente. Os resultados não são tratados em termos de um desvendamento de verdades até então mantidas ocultas. Trata-se de uma leitura simultaneamente possibilitada e condicionada pelas estratégias e limitações da pesquisa e pelo olhar do pesquisador, posto que para a Análise de Discurso todo enunciado está sujeito a interpretação (ORLANDI, 2009, p. 59). Analisa-se o discurso considerando a sua espessura, as suas relações sócio-históricas estabelecidas e as condições de sua existência. Não se trata, nas palavras de Foucault (2012, p. 58):

[...] de neutralizar o discurso, transformá-lo em signo de outra coisa e atravessar-lhe a espessura para encontrar o que permanece silenciosamente aquém dele, e sim, pelo contrário, mantê-lo em sua consistência, fazê-lo surgir na complexidade que lhe é própria.

A Análise de Discurso ressignifica a noção de ideologia. Orlandi (2009, p. 47), declara que “[...] não há discurso sem sujeito, não há sujeito sem ideologia e ideologia e inconsciente estão materialmente ligados. A autora ainda acrescenta que:

A ideologia [...] não é vista como conjunto de representações, como visão de mundo ou como ocultação da realidade. Não há aliás realidade sem ideologia. Enquanto prática significativa, a ideologia aparece como efeito da relação necessária do sujeito com a língua e a com a história para que haja sentido. E como não há uma relação termo-a-termo entre linguagem/mundo/pensamento essa relação torna-se possível porque a ideologia intervém com seu modo de funcionamento imaginário. (ORLANDI, 2009, p. 48)

Foucault (2012, p. 34) resume a difícil tarefa de realizar uma análise de caráter discursivo:

[...] trata-se de compreender o enunciado na estreiteza e singularidade de sua situação; de determinar as condições de sua existência, de fixar seus limites da forma mais justa, de estabelecer suas correlações com os outros enunciados a que pode estar ligado, de mostrar que outras formas de enunciação excluem. Não se busca, sob o que está manifesto, a conversa semissilenciosa de um outro discurso: deve-se mostrar por que não poderia ser outro, como exclui qualquer outro, como ocupa, no meio dos outros e relacionado a eles, um lugar que nenhum outro poderia ocupar.

A abordagem discursiva combinada às técnicas documentais e conteudistas

Dada a particularidade do material utilizado na estruturação do capítulo “*Aspectos da evolução discursiva das parcerias público-privadas na Companhia do Metropolitano de São Paulo-METRÔ*”, soma-se à análise de caráter discursivo, o rigor metódico proposto pela Análise Documental e pela Análise de Conteúdo.

Os relatórios administrativos do METRÔ são documentos oficiais elaborados e publicados anualmente por ele próprio e que, *grosso modo*, relatam sinteticamente o andamento das suas principais atividades realizadas no ano precedente, trazem expectativas e metas para o futuro e apresentam as demonstrações contábeis, em conformidade com as disposições legais e estatutárias. Ademais, não só apresentam as atividades desempenhadas pela empresa e seu balanço patrimonial, mas também documentam o seu posicionamento institucional. Os relatórios administrativos podem ser obtidos na biblioteca Neli Siqueira localizada na R. Augusta, 1626.

Por se tratar da análise não de um único documento, mas de 47 relatórios escritos ao longo de quase 50 anos, o contexto político, econômico e social em que cada um deles esteve inserido aparecerá entremeado a sua análise.

Ainda que a intensificação do relacionamento do METRÔ com o setor privado tenha se dado dos anos 90 em diante, julgou-se relevante avaliar também os relatórios anteriores para se identificar a construção das condições de existência dos discursos favoráveis às PPPs. É próprio da análise do discurso o entendimento de que a formação discursiva em uma dada conjuntura sócio-histórica determina as condições de existência do que pode e do que não pode ser dito (ORLANDI, 2009, p. 43).

A pesquisa qualitativa tem um caráter intuitivo, interpretativo e criativo que demanda do pesquisador a elaboração do seu próprio método de análise, sem perder o rigor científico em seu trabalho de investigação. Nas palavras do cientista político André Cellard em seu trabalho *“A análise documental”* presente no livro *“A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos”*:

[...] a flexibilidade é também rigor: o exame minucioso de alguns documentos ou bases de arquivos abre, às vezes, inúmeros caminhos de pesquisa e leva à formulação de interpretações novas, ou mesmo à modificação de alguns dos pressupostos iniciais. (CELLARD, 2012, p. 298)

O uso de estratégias metodológicas mais rigorosas se aproxima do referencial teórico expresso no que a literatura convencionou chamar de Análise de Conteúdo. O rigor da Análise de Conteúdo se fez necessário devido ao grande volume de informação analisada. O "desejo de rigor e necessidade de descobrir", (BARDIN, 1995, p. 29), característicos da Análise de Conteúdo levaram às primeiras aproximações da análise textual dos relatórios metroviários.

Entretanto, a necessidade de se entrelaçar a camada de elementos extralinguísticos e do contexto social, político e econômico em que cada argumento foi formalizado, levou a adoção de estratégias analíticas com inspiração tanto na Análise de Conteúdo, a partir do referencial teórico de Laurence Bardin, quanto na Análise de Discurso, com auxílio de Orlandi, Amossy e Foucault. As técnicas de Análise Documental contribuem enormemente para a decupagem do conteúdo presente nos relatórios administrativos analisados neste trabalho.

Figura 1 - Aproximações metodológicas

Fonte: Elaboração própria.

Reconhece-se as particularidades de cada uma das disciplinas, porém elas não são mutuamente excludentes. A composição das aproximações metodológicas distintas exploradas no capítulo *ASPECTOS DA EVOLUÇÃO DISCURSIVA DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NA COMPANHIA DO METROPOLITANO DE SÃO PAULO-METRÔ*, talvez pouco convencional, se deve ao intuito de responder às perguntas inicialmente formuladas apesar da vastidão do material a trabalhar.

Dada a complexidade e volume do principal material de estudo deste capítulo, dos questionamentos e das transformações sofridas ao longo dos anos pelo sujeito autor dos discursos – fortemente associadas às transformações do contexto brasileiro – a abordagem exclusiva sob a lente do referencial teórico da Análise de Discurso ou sob o da Análise de Conteúdo se mostrou insuficiente. Foi necessária uma abordagem combinada destas duas disciplinas – Análise de Discurso e Análise de Conteúdo – com o uso do ferramental expresso na Análise Documental.

A análise documental carrega certo mistério. O pesquisador mergulha em águas desconhecidas com algumas suspeitas em mente sem ter a clareza do que pode encontrar. Talvez, e com sorte, venha a encontrar algumas pistas para as suas indagações, porém, provavelmente se deparará com uma série de surpresas que poderão mudar completamente a rota da sua pesquisa.

Este método tem vantagens em relação a outros métodos analíticos por tratar diretamente com uma fonte não-reativa. As informações estão congeladas nos documentos

não estando sujeitas a quaisquer distorções ou esquecimentos, como costuma ocorrer com a memória nas entrevistas (GODOY, 1995), (CELLARD, 2012). A pesquisadora Arilda Schmidt Godoy acrescenta em seu artigo *“Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais”* que a análise documental é recomendável quando o pesquisador deseja estudar longos períodos, como é o caso do discurso metroviário presente em seus relatórios administrativos publicados anualmente.

Não obstante, pondera-se que este tipo de abordagem possua limitações. Trazendo para o caso específico desta dissertação, uma obviedade precisa ser dita: os relatórios administrativos não foram escritos com o intuito de satisfazer as indagações aqui expressas. Cellard (2012) esclarece que o “documento constitui um instrumento que o pesquisador não domina” e, assim, deve “contentar-se com o que tiver à mão”, pois “embora tagarela, o documento permanece surdo, e o pesquisador não pode dele exigir precisões suplementares” (CELLARD, 2012, p. 295 - 296).

A Análise de Conteúdo caracteriza-se como uma prática que se propõe neutra e tenta desvendar diretamente pelo texto analisado o que ele quer dizer, entendendo a linguagem como algo transparente (ORLANDI, 2009, p. 17). Segundo a autora, é particular das aproximações analíticas com inspiração na Análise de Conteúdo o pressuposto metodológico de que o próprio texto permitiria inferir as condições de produção e recepção das mensagens. Os professores e especialistas em linguagem Décio Rocha e Bruno Deusdará acrescentam que a Análise de Conteúdo busca “fazer emergir das “profundezas” de um discurso uma verdade até então mantida oculta à qual se procura chegar “cientificamente” (ROCHA; DEUSDARÁ, 2005, p. 316). Bardin (1995, p. 9) define Análise de Conteúdo como:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.

Rocha & Deusdará (2005, p. 320) criticam a Análise de Conteúdo por promover, em sua visão, uma “banalização na relação entre texto e contexto”, e pela noção subjacente à mesma de que a ideologia constituiria um “descaminho para a descoberta científica. A Análise de Discurso, por outro lado, “propõe o entendimento de um plano discursivo que articula linguagem e sociedade, entremeadas pelo contexto ideológico”. (ROCHA; DEUSDARÁ, 2005, p. 309).

A beleza em se usar alguns dos princípios destas três abordagens metodológicas distintas está na possibilidade de melhor entender e interpretar o discurso metroviário proferido, envolto, ao longo dos anos, em diferentes e complexos contextos sócio-históricos e de aventurar-se a identificar as suas asperezas e contradições.

Cellard (2012) adverte que a análise documental demanda cuidados específicos na seleção dos documentos e na interpretação das informações. O autor recomenda realizar um exame preliminar do documento a partir de cinco dimensões: contexto, natureza e conceitos-chave, autor, autenticidade, e, só então, proceder aos estudos de seu conteúdo.

O METRÔ é uma empresa pública subordinada às orientações dos seus acionistas – especialmente ao Governo do Estado de São Paulo (GESP) – e investidores. Considera-se que o conteúdo oficializado nos seus relatórios traga a visão institucional da empresa, porém não se pode esquecer de que o teor de qualquer discurso está sujeito às condições de produção dadas e a um lugar socialmente delimitado.

Em Análise de Discurso é importante a identificação e caracterização do autor e dos seus interlocutores. Mas quem são os interlocutores do METRÔ? A quem os seus discursos são dirigidos? O METRÔ expõe o seu posicionamento e seus argumentos em seus relatórios administrativos anuais para serem apreciados pelos seus administradores, acionistas, conselho fiscal, pelas três esferas de governo e, no limite, pela sociedade.

A especialista em Análise de Discurso Ruth Amossy (2018, p. 11) pondera que a fala está relacionada a um lugar social e a quadros institucionais. A autora explica que “[...] a análise argumentativa apresenta-se como um ramo da Análise do Discurso na medida em que deseja esclarecer os funcionamentos discursivos, explorando uma fala situada e, pelo menos, parcialmente sujeita a coerções [...]” e acrescenta:

As coisas apresentam-se, diferentemente, no caso da dimensão argumentativa, em que a estratégia de persuasão é indireta e, muitas vezes, não admitida. Ela aparece na verbalização que produz um discurso cujo objetivo declarado é outro e não o argumentativo [...] o que é importante é identificar e analisar a maneira como esses discursos destinados a, antes de tudo, informar, descrever, narrar, testemunhar, direcionam o olhar do alocutário para fazê-lo perceber as coisas de uma certa maneira. (AMOSSY, 2011, p. 132)

Admite-se que o discurso institucional do METRÔ presente nos seus relatórios administrativos, de modo geral, não cumpra função persuasiva. Contudo, “o discurso procura sempre produzir um impacto sobre seu público” (AMOSSY, 2018, p. 7), ainda que nem sempre

tenha a intenção de persuadi-lo. Há de se considerar a dimensão argumentativa do discurso metroviário e o efeito produzido sobre os seus interlocutores.

A análise documental aplicada

A análise preliminar dos relatórios metroviários adotou o sequenciamento metodológico sugerido por Cellard (2012):

- Mapeamento do conteúdo:
 - **Leitura flutuante:** identificação preliminar do conteúdo;
- Exploração do material:
 - **Codificação:** Identificação dos assuntos pertinentes às questões formuladas;
 - **Categorização:** Identificação de 4 eixos temáticos de interesse, a saber: justificativa metroviária, institucional, financeiro e escopo. A classificação se deu com o uso de variáveis booleanas (S/N) indicando se determinado posicionamento, afirmação ou conteúdo esteve presente (1), ausente (0) ou se a afirmação é negada (-1);
 - **Periodização:** redução da dimensionalidade dos dados levantados e agrupamento por semelhança de postura por período temporal tomando como critério o problema/justificativa/perfil;

Primeiramente foi realizada uma análise exploratória do conteúdo dos relatórios administrativos do Metrô a fim de se avaliar a viabilidade de prosseguir no caminho delineado, ao que Cellard (2012) denomina “leitura flutuante”. Esta fase teve como objetivo identificar e sistematizar preliminarmente o seu conteúdo para auxiliar na construção da narrativa da evolução discursiva das PPPs.

Após realizada a primeira aproximação com o material e identificadas as suas características mais gerais, foi iniciado o levantamento dos assuntos julgados pertinentes para a realização da codificação do discurso metroviário. Ao longo das diversas revisitações ao conteúdo do material, foram mapeados mais de 50 assuntos passíveis de serem codificados. Foram levantados assuntos genéricos, como “crise econômica”, “escassez de recursos”, “intermitência de investimentos” e “congestionamentos” e outros mais específicos, como

“restrições impostas pelo Banco Central, Governo Federal ou Governo do Estado para captação de empréstimos”, “PDV” e “realização de obras de melhoramentos urbanos”. A lista completa dos códigos efetivamente utilizados encontra-se no ANEXO I – LISTA DE CÓDIGOS.

Feita a codificação dos textos, seguiu-se para a etapa de categorização. Nesta etapa foram identificados 4 eixos temáticos: **Escopo:** O que o METRÔ faz? **Justificativa metroviária:** Por que o METRÔ faz o que faz? **Financeiro:** Com que recursos faz o que faz? **Institucional:** Em que contexto ou arranjos institucionais o METRÔ faz o que faz?

Por exemplo, o tema “fundo público dedicado ao transporte” foi mapeado e identificado como relevante para este estudo. Este tema foi classificado na categoria “financeiro” e avaliado sob dois aspectos. O primeiro aspecto analisado está enquadrado como “fato” e registra para todos os anos aqueles em que o METRÔ contou efetivamente com fundos públicos no financiamento de suas atividades. Este mesmo código “fundo público dedicado ao transporte” é também analisado sob o enquadramento nominado como “intenção” e registra para todos os anos aqueles em que o METRÔ expressou o desejo em dispor de recursos oriundos de fundos públicos, ainda que não tenha sido bem-sucedido em seu pleito. O enquadramento pode ser classificado como “fato”, quando o evento aconteceu, “intenção”, quando houve o desejo expresso para que tal evento acontecesse e “posicionamento”, quando o assunto se refere ao posicionamento adotado pelo METRÔ.

A identificação e codificação dos assuntos de interesse e a posterior categorização destes em grupos temáticos permitiu a construção da matriz temática, disponível no ANEXO II – MATRIZ TEMÁTICA. Esta, por sua vez, se mostrou uma ferramenta valiosa na identificação das continuidades, rupturas e contradições do discurso institucional metroviário formalizado nos relatórios administrativos produzidos ao longo destes mais de 50 anos. Tais movimentos de continuidades, rupturas e contradições permitiram a identificação de ciclos e subciclos do discurso metroviário no que tange às PPPs. O Quadro 1 apresenta uma amostra contendo duas abordagens distintas para o código “fundo público dedicado ao transporte”.

Quadro 1 - Amostra da matriz temática²

Id	Categoria	Enquadramento	Explicação	Lista de códigos
1	Financeiro	Fato	(1) Obteve recursos de algum fundo dedicado ao transporte público coletivo urbano/metropolitano (0) Não aborda o tema (-1) Não obteve recursos de algum fundo dedicado ao transporte público coletivo urbano/metropolitano	Fundos públicos nacionais dedicados ao transporte público coletivo urbano/metropolitano
2	Financeiro	Intenção	(1) METRÔ deseja obter recursos de um fundo dedicado ao transporte público coletivo (0) Não aborda o tema (-1) METRÔ é contrário a ideia de obter recursos de um fundo dedicado ao transporte público coletivo	Fundos públicos nacionais dedicados ao transporte público coletivo urbano/metropolitano

Fonte: Elaboração própria.

A avaliação da matriz temática permitiu a identificação de dois grandes períodos. O primeiro, intitulado *“Relações público-públicas”*, começa com a aprovação do decreto municipal autorizativo do METRÔ, em 1966, e se encerra em 1988. Neste ciclo o METRÔ procurou e contou essencialmente com o apoio do poder municipal, estadual e federal. Tal apoio não se limitou apenas ao repasse de recursos financeiros, incluiu também a criação de condições normativas e políticas para que a empresa pudesse desenvolver suas atividades. Este ciclo está subdividido em três fases: 1966-1968: *A fundação da Companhia do Metropolitano de São Paulo-METRÔ*, 1968-1974: *O METRÔ e a construção do seu ethos*; e 1974-1988: *“Transporte, um direito do cidadão e um dever do Estado”*.

O segundo período começa em 1989, ano em que são iniciadas as tratativas para privatizar os terminais rodoviários e é posto em prática o Programa dos Empreendimentos Associados, e vai até 2018. Este ciclo é marcado pela maior participação da iniciativa privada nos negócios metroviários e está subdividido em quatro momentos: 1989-1995: *Transição neoliberal: Programa de Empreendimentos Associados e a Privatização dos Terminais Rodoviários*; 1995-2007: *O discurso do esgotamento do Estado provedor e a ilusão do pote de ouro na iniciativa privada*; 2007-2012: *O apoio interfederativo e a dependência dos agentes*

² Para mais informações, o ANEXO II – MATRIZ TEMÁTICA apresenta o resultado completo da matriz.

externos e 2012-2018: A difusão das PPPs. Para auxiliar o entendimento dos diferentes ciclos mapeados, é possível consultar a linha do tempo presente no ANEXO III - LINHA DO TEMPO.

2. CONSIDERAÇÕES SOBRE A GUINADA NEOLIBERAL DO ESTADO BRASILEIRO

“Doria adia decisão sobre retomada de obras da linha 6-laranja do Metrô: Aposto do governo é dar mais tempo para entrada de investidor internacional”³

Uns 40 anos atrás a notícia de uma missão internacional realizada pelo governador do Estado de São Paulo com o objetivo de atrair investimentos chineses, ofertar ativos públicos e vender um serviço de transporte urbano fundamental ao desenvolvimento econômico da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) teria causado certa estranheza.

No final dos anos 70, quando, com a chegada ao poder de Deng Xiaoping, principiava o processo de abertura da China a negócios transnacionais, a desestatização das estatais brasileiras era ainda incipiente e limitada às empresas que registravam prejuízos contínuos. Foi a época em que, em São Paulo, o METRÔ acabara de colocar em operação a sua primeira linha. Nesses pouco menos de 40 anos, sob os efeitos da globalização, da internacionalização de capitais e da disseminação da lógica neoliberal, o papel desempenhado por diversos Estados nacionais no tocante ao projeto econômico dos respectivos países mudou completamente.

No caso específico do Brasil, para melhor acompanhar e entender como se deu, nesse contexto mais amplo, a construção do discurso das parcerias público-privadas (PPPs) e do processo de transferência de serviços de interesse público a investidores privados (e mesmo estrangeiros), será necessário voltar alguns anos. Retroceder, pelo menos, até a reforma do Estado brasileiro dos anos 90. Talvez seja um bom começo analisar algumas das falas do então presidente Fernando Henrique Cardoso:

O mercado é uma realidade **inescapável**, aloca recursos e benefícios sob o imperativo da **eficiência capitalista**, racionalizadora na técnica organizacional e produtiva (fundindo ciência, tecnologia e organização da produção) e acumuladora de riquezas. Mas não é o mercado que garante, como subproduto, a redistribuição de rendas ou o bem-estar social (a seguridade — saúde, assistência social e previdência) e a coesão da sociedade. Estes elementos, também inescapáveis, não só como imperativo moral das sociedades contemporâneas, mas como fatores de equilíbrio e coesão social, requerem ação pública. (CARDOSO, 1998, p. 6, grifo nosso).

³ Fonte: LOBEL, F. Doria adia decisão sobre retomada de obras da linha 6-laranja do Metrô: Aposto do governo é dar mais tempo para entrada de investidor internacional. Folha de São Paulo, São Paulo, 12 ago. 2019.

Nesta linha, porém, já nos limites da outra questão — a da **racionalização da gestão e seu desentranhamento do jogo clientelístico e partidário** —, entraram a flexibilização dos monopólios, a concessão de serviços públicos à iniciativa privada e as privatizações. (CARDOSO, 1998, p. 9, grifo nosso).

As duas citações anteriores, extraídas do artigo *Notas sobre a reforma do estado* escrito pelo próprio ex-presidente explicitam alguns dos principais argumentos utilizados para justificar a participação da iniciativa privada em setores anteriormente dominados pelo poder público. Se é verdade que “o mercado é uma realidade inescapável” não haveria outra alternativa senão garantir-lhe a posição que lhe cabe, que lhe seria de “direito”, reservando ao Estado outras atividades como o cuidado com o “equilíbrio social”, a “redistribuição de rendas”, “bem-estar social” e “coesão da sociedade” indelegáveis ao mercado.

Teria sido mais adequado dizer que a mudança das responsabilidades do Estado e do mercado em um contexto histórico, político e, principalmente, ideológico, alinhado com países como os Estados Unidos e Reino Unido, foi uma questão de estratégia política – com suas vantagens e desvantagens – justificada pelo discurso da necessidade de solucionar problemas classificados como urgentes. Ressalva-se que as elites econômicas e políticas definem quais problemas são ou não urgentes. A profunda desigualdade social brasileira, a pobreza, a desigualdade na alocação de recursos públicos para produção de infraestruturas, a baixa qualidade na educação básica pública são exemplos de problemas que a reforma do Estado dos anos 90 não enfrentou com a mesma disposição em comparação com o esforço dedicado à criação de um ambiente propício para viabilizar as PPPs.

A descentralização administrativa, com aumento da autonomia da escala municipal e estadual de poder, a criação das agências reguladoras e a maior participação do setor privado – tanto pelo caminho das privatizações quanto pela concessão de serviços públicos – foi justificada pela necessidade de se quebrar o que o ex-presidente denominou “este jogo clientelístico e partidário” (CARDOSO, 1998, p. 9), com poder concentrado nos ministérios. O discurso por detrás da reforma do Estado brasileiro se expressa de tal maneira que faz parecer que as mudanças implementadas eram apenas respostas a problemas concretos, ações inevitáveis perante um Estado brasileiro tido como caótico.

Os dois parágrafos citados dão o tom de diversas justificativas e medidas adotadas no bojo da Reforma do Estado brasileiro dos anos 90. No que se refere especificamente à defesa de maior participação da iniciativa privada: o mercado seria o detentor da “eficiência capitalista”, e da racionalidade na “técnica organizacional e produtiva”. Por este raciocínio

lógico, caberia a ele a responsabilidade pelo desenvolvimento do país. Simultaneamente, o Estado deveria se reorganizar, “racionalizar a sua gestão”, e criar mecanismos para efetivar a participação do mercado.

O discurso que difundiu a ideia da irracionalidade do Estado desenvolvimentista brasileiro não era nenhuma novidade nos anos 90. A transformação de um Estado brasileiro empresário, responsável direto pelo desenvolvimento econômico do país por meio de empresas estatais de grande porte, para um Estado brasileiro de caráter empreendedor deu os primeiros passos ainda durante o período militar (FIORI, 1989), (ALMEIDA; SILVA, 1996), (BRESSER-PEREIRA, 2001).

O período militar experimentou diversas fases, porém, ainda que o poder estivesse centralizado no governo federal e este tivesse um forte caráter estatista, não esteve totalmente imune a contradições e descontinuidades. Diversas e importantes empresas públicas como o Banco Central (BACEN) e a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) foram criadas enquanto outras foram privatizadas. Já nesse período é possível identificar a influência das ideias de caráter neoliberal em programas do governo e leis federais, como por exemplo o Programa Nacional de Desburocratização, que formalmente tinha como objetivo central reduzir os processos burocráticos, mas também carrega consigo as ideias de “fortalecimento do sistema de livre empresa”, “contenção da criação indiscriminada de empresas públicas”. (Art. 3 do Decreto nº 83.740/79)⁴.

Quanto às atenções da instância federal sobre a política de transporte urbano, pode-se dizer que houve efetivamente algumas iniciativas importantes, como a criação da Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes (GEIPOT), em 1965, tendo ganho maior ênfase a partir de 1975, com a criação do Sistema Nacional de Transporte Urbano (SNTU), da Empresa Brasileira de Transporte Urbano (EBTU) e de um fundo setorial, o Fundo de Desenvolvimento dos Transportes Urbanos (FDTU). A EBTU foi uma importante acionista do METRÔ até a sua extinção, em 1990.

Entre 1968 e 1973 o Brasil apresentou expressivo crescimento econômico. Em 1968 foi lançado o Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED) que procurava reverter a recessão econômica em que se encontrava, por meio de uma estratégia de desenvolvimento econômico

⁴ Decreto nº 83.740, de 18 de julho de 1979. Institui o Programa Nacional de Desburocratização e dá outras providências. Revogado pelo decreto federal nº 5.378/2004.

e social centrada na aceleração do crescimento, no fortalecimento do mercado de consumo interno, no fortalecimento das empresas privadas e na tentativa de contenção do processo inflacionário. Dentre uma série de consequências práticas da implantação do programa, vale destacar o aumento dos investimentos públicos em infraestrutura e a criação de políticas de ampliação do crédito e facilitação de acesso a empréstimos estrangeiros, porém, acompanhados do aumento das desigualdades sociais. Neste período de avanço econômico e de maior atenção federal ao transporte urbano foi fundada a Companhia do Metropolitano de São Paulo-METRÔ e inaugurada a primeira linha metroviária.

A situação de bonança econômica brasileira sofreu os efeitos da primeira crise do petróleo. O governo federal, sob a gestão de Geisel, optou por dar continuidade à política nacional-desenvolvimentista e à estratégia de substituição de importações, impulsionado pelo Programa Nacional Desenvolvimentista (II PND) que estimulava o investimento em infraestruturas de toda sorte, mesmo com a crise econômica que se anunciava.

Conforme já comentado anteriormente, em 1975 foram criados importantes instrumentos para a política de transporte urbano. Devido os efeitos gerados pela crise mundial do petróleo, a esfera federal impulsionou as políticas que visavam a redução da dependência dos combustíveis derivados do petróleo, como por exemplo a criação do Programa Proálcool. No âmbito do Estado de São Paulo, foram criados o Sistema Metropolitano de Planejamento e Administração, a Secretaria de Assuntos Metropolitanos, a Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo (EMPLASA) e o Fundo Metropolitano de Investimentos (FUMEFI) (BARAT, 1984, p. 53).

Já durante o governo Figueiredo (1979-1985) se iniciou uma orientação desestatizante com a criação da Secretaria de Controle de Empresas Estatais (SEST), do Programa Nacional de Desburocratização e a privatização de 20 empresas. Dardot & Laval (2016) avaliam que o discurso contra o intervencionismo estatal ganhou força nos governos Reagan e Thatcher nos anos 80 e que essa orientação foi difundida mundialmente.

A pesquisadora Monica Piccolo Almeida (2010, p. 186-187) aponta em sua tese que as empresas privatizadas estavam concentradas nos setores de papel e celulose, têxtil, siderurgia, energético, audiovisual, e editorial e de sistemas educacionais. Entre elas estavam América Fabril, Companhia Química do Recôncavo, Rio Cell, Nitriflex S.A., Encine Audiovisual e Sindacta. Para entender a “frente desestatizante” seguida durante o governo Figueiredo é fundamental entender o contexto em que esteve inserido: instabilidade, aumento das forças de oposição e

fragilização do regime militar em um processo de abertura “lenta e gradual”, e forte crise econômica. O filósofo, sociólogo e cientista político Emir Sader avalia que:

Quando, ao final do mandato do general Geisel, depois da tradicional crise de sucessão, o chefe do Serviço Nacional de Informações, general João Figueiredo, é escolhido para substituí-lo, a abertura é colocada finalmente em prática. Mas ela já não é feita a partir de um regime no seu auge, com controle político do país e no máximo de expansão econômica. Ao contrário, ele já dava mostras de seu declínio, pela tendência à diminuição dos índices econômicos e, fundamentalmente, pelas manifestações organizadas de resistência social e política significativa ao seu domínio (SADER, 1990, p. 31).

Segundo o artigo *“Sobre a crise do Estado brasileiro”*, publicado em 1989 pelo professor de economia política internacional José Luis Fiori, a recessão e a crise financeira do Estado brasileiro implicaram uma *“crise de ingovernabilidade acompanhada da inevitável “desarticulação” administrativa do Estado”* (FIORI, 1989, p. 104). O autor explicita o cenário caótico de não somente grave crise econômica, mas crise política e institucional pela qual o Brasil passava desde o final da década de 70 com o final do *milagre econômico*.

No campo político, a oposição liderada pelo MDB vinha ganhando força e pressionando o governo militar. Em 1977 Geisel fechou novamente o Congresso, porém 5 anos depois, em 1982, a oposição conseguiu eleger governadores nos principais estados do país.

Os economistas Fernando Galvão de Almeida e Salomão Quadros da Silva observam, no artigo *“Considerações sobre o Estado empresário, lei de Concessões e reformas constitucionais no Brasil”*, que a criação da Secretaria de Controle das Empresas Estatais (SEST) foi uma resposta do governo às *“manifestações de lideranças empresariais e de observadores econômicos acerca do que se percebia como estatização excessiva”* (ALMEIDA; SILVA, 1996, p. 24). Os autores mostram que a agenda desestatizante era dominante entre as elites econômicas, mas também revelam que estas tinham expressiva força política capaz de pressionar um governo militar que estava em declínio, porém ainda era autoritário e fazia uso do aparelho repressivo do Estado. A SEST, entre outras medidas, instituiu um programa de vigilância das empresas estatais que incluía o controle dos preços e serviços cobrados por elas aos usuários, acompanhamento dos seus custos e limitação de investimentos.

Os decretos federais nº 83.740/79 e nº 86.215/81⁵ foram os primeiros marcos normativos orientados a uma maior participação do setor privado na economia. Os itens “f”,

⁵ Decreto federal nº 86.215, de 15 de julho de 1988. Fixa normas para a transferência, transformação e desativação de empresas sob o controle do Governo Federal, nos casos que especifica.

“g” e “h” artigo nº 3 do Decreto Federal nº 83.740/79 explicitam claramente as intenções do governo, ainda militar, de enxugar o Estado e ampliar as atividades do mercado:

f) fortalecer o sistema de livre empresa, favorecendo a empresa pequena e média, que constituem a matriz do sistema, e consolidando a grande empresa privada nacional, para que ela se capacite, quando for o caso, a receber encargos e atribuições que se encontram hoje sob a responsabilidade de empresas do Estado;

g) impedir o crescimento desnecessário da máquina administrativa federal, mediante o estímulo à execução indireta, utilizando-se, sempre que praticável, o contrato com empresas privadas capacitadas e o convênio com órgãos estaduais e municipais;

h) velar pelo cumprimento da política de contenção da criação indiscriminada de empresas públicas, promovendo o equacionamento dos casos em que for possível e recomendável a transferência do controle para o setor privado, respeitada a orientação do Governo na matéria.

O governo Figueiredo iniciou esforços de certa forma contraditórios com o programa básico dos governos militares. No entanto, estava alinhado aos preceitos da constituição federal de 1967 e atendia à pressão das elites empresariais que exigiam soluções à crise iniciada no final da década de 70.

A sucessão de Figueiredo foi ainda mais conturbada. O pleito de 1985 para escolha do presidente da República foi decidido via Colégio Eleitoral, apesar do grande movimento popular clamando pelas “Diretas já”. Tancredo Neves saiu vitorioso, porém faleceu em abril do mesmo ano sem sequer assumir a presidência.

A derrota da campanha pelas eleições diretas havia sido um duro golpe no ânimo popular. A morte de Tancredo Neves apenas havia consolidado um estado de espírito de que uma vez mais a possibilidade de interferir na história do país escapava por entre os dedos do povo. (SADER, 1990, p. 47).

A crise fiscal, a hiperinflação, a dívida externa e a desigualdade social se acentuavam. Arida & Resende (1985) afirmam que as principais causas da recessão dos anos 80 foram as dificuldades no atendimento das obrigações em moeda estrangeira, a acumulação da dívida externa contraída ao longo dos anos 70 e a crise do petróleo. Os autores afirmam que a mudança da taxa de juros feita pelo Federal Reserve Bank (FED) em 1982 fez as dívidas brasileiras atreladas ao dólar explodirem e contribuiu para a quebra da economia de diversos países, no que ficou conhecido como a “Crise da dívida do Terceiro Mundo”.

Em meio ao caos social, econômico e político, José Sarney, eleito vice-presidente em 1985, assumiu a presidência no lugar de Tancredo Neves. Soma-se a este contexto brasileiro conturbado o avanço do ideário neoliberal conduzindo ao declínio do Estado de bem-estar social e pressionando a reforma dos Estados-nacionais para que fossem mais “flexíveis,

reativos, fundamentados no mercado e orientados para o consumidor” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 270). Os autores acrescentam que:

No momento certo, todos os países tiveram seus best-sellers elogiando a revolução conservadora norte-americana e o retorno do mercado, e denunciando com veemência os custosos abusos da função pública e do “Estado de bem-estar”. Essa imensa onda de novas evidências fabricou um consentimento, se não da população, ao menos das “elites” que tinham o monopólio da palavra pública, e permitiu que aqueles que ainda ousavam opor-se fossem estigmatizados como “arcaicos”. Não podemos esquecer, todavia, que não foi apenas a força das ideias neoliberais que garantiu sua hegemonia. Elas se impuseram a partir do enfraquecimento das doutrinas de esquerda e do desabamento de qualquer alternativa ao capitalismo. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 202)

O Plano Cruzado, lançado no ano seguinte, conseguiu reativar *“a ilusão de que o governo recuperara sua capacidade de mando e gestão econômica”* (FIORI, 1989, p. 104), contudo, ele não se sustentou por muito tempo. O autor aponta que o Plano Cruzado não foi efetivamente capaz de solucionar a crise econômica ou política permanecendo *“o sentimento generalizado de ingovernabilidade (...), deslegitimação progressiva do governo e, de repente, da própria transição democrática”* reacendendo a problemática em torno do papel do próprio Estado brasileiro. O controle inflacionário não durou mais do que um ano; em 1987 a inflação voltou a disparar atingindo níveis insustentáveis no final dos anos 80 e início dos anos 90. O ex-ministro da fazenda Luiz Carlos Bresser-Pereira comenta que:

Após seu fracasso, houve uma tentativa de ajuste fiscal, iniciada durante minha rápida passagem pelo Ministério da Fazenda (1987), a qual, entretanto, não contou com o apoio necessário da sociedade brasileira, que testemunhava, perplexa, a crise do regime pelo qual tanto almejava. Ao invés do ajuste e da reforma, o país, sob a égide de uma coalizão política populista no Congresso - o Centrão - mergulhou em 1988 e 1989 em um regime de descontrole da política econômica que, dada a crise fiscal existente, levaria o país à hiperinflação no início de 1990. (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 18)

Sarney privatizou outras 18 empresas estatais, entre as quais a CELPAG e a CCB, do ramo de papel e celulose, a Nova América, do ramo têxtil, a Máquinas Piratininga, do ramo de bens de capital e a SIBRA, de ferro-ligas (ALMEIDA, 2010, p. 191). No entanto, segundo Almeida & Silva (1996) e Velasco JR. (1997), as privatizações realizadas nos governos Figueiredo e Sarney não faziam parte propriamente de uma agenda de governo privatista tratando-se apenas de uma solução encontrada na época para resolver de forma individualizada os problemas financeiros de cada uma destas empresas. Entretanto, os primeiros esforços destes governos

contribuíram para que na década de 90 a onda desestatizante pudesse chegar com mais força (ALMEIDA & SILVA, 1996).

Nos anos 80 a situação financeira do METRÔ era crítica. As dívidas contraídas para a implantação das linhas Norte-Sul e Leste-Oeste começaram a vencer nos anos 80 e, sem recursos suficientes para saldá-las, esta executou a rolagem das dívidas ano após ano, até 1993, agravando cada vez mais a sua situação financeira.

Segundo Fiori (1989), o Estado brasileiro “*é o epicentro da crise*”. O autor afirma que o momento político, ideológico e econômico em que o país se encontrava no final dos anos 80 clamava por sua profunda transformação. O autor já vislumbrava a reforma que viria a ser iniciada nos anos 90:

O que parece certo é que a crise atual tem uma profundidade e complexidade até aqui desconhecidas, e que o projeto desestatizante apresenta-se hoje com uma força que não teve, em 1945, 55 ou 65, momentos anteriores em que foi proposta pelas frações penalizadas e, logo depois, abandonada quando vitoriosas, já controlavam o poder que haviam criticado. E se o projeto desestatizante apresenta-se com essa força é porque, também, a centralização estatizante alcançou uma dimensão insuspeitável, levando a um limite máximo o perigo representado pelo seu poder discricionário. (FIORI, 1989, p. 110)

Segundo o economista chileno Osvaldo Sunkel (1999, p. 173), nos anos 90 o discurso neoliberal era dominante entre a “elite sociopolítica e os tecnocratas da economia na América Latina” e recebia o apoio do “grande público e das principais instituições financeiras internacionais, públicas e privadas, dos países membros da Organização para Cooperação dos Países em Desenvolvimento (OCDE) e dos profissionais da área de economia”.

Em 1988 o Congresso Nacional aprovou uma nova Constituição Federal. Dentre uma série de mudanças trazidas com a nova constituição convém chamar a atenção para o avanço na discussão da política de desenvolvimento urbano e para a municipalização do transporte coletivo urbano (GOMIDE; GALINDO, 2013). Vasconcellos et al. (2011, p. 40-41) apontam que a constituição federal de 1988 não criou qualquer tipo de mecanismo para assegurar uma fonte contínua de recursos a serem investidos no transporte urbano. Esta situação só começou a ser revertida, em partes e ainda de forma bem modesta, com a criação da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) em 2001.

Em 1990 Collor assumiu o poder executivo nas primeiras eleições diretas para presidente do período democrático. E, se no curto espaço de tempo em que esteve no poder até o seu impeachment ele pôde dar fôlego ao seu programa de governo privatista, é porque

as bases ideológicas e políticas desse movimento já vinham se fortalecendo desde os anos 70. A agenda desestatizante já era dominante em diversos países nos anos 80, tanto nos países do capitalismo central – com maior expressividade nos Estados Unidos e no Reino Unido, [no período dos governos Reagan (1981-1989) e Thatcher (1979-1990), respectivamente] – como também em diversos países da periferia do sistema, como Chile, México, Argentina e Índia. A influência do Consenso de Washington e a atuação das agências multilaterais junto aos governos desses países não pode ser esquecida.

Almeida (2007) avalia que, sob o manto do discurso do esgotamento do Estado, da ineficiência das burocracias estatais e da corrupção, Collor implantou uma série de medidas de viés neoliberal e redefiniu a atuação do Estado. Como destaques, vale citar a privatização de empresas e a reestruturação administrativa visando a redução da máquina estatal e do funcionalismo público. E, para chamar a atenção sobre a continuidade da matriz ideológica em que se assentam as críticas atuais ao funcionalismo público, convém resgatar essa fala dos pesquisadores Dardot & Laval (2016, p. 284):

Uma das constantes da retórica da nova direita consistiu em mobilizar a opinião pública contra os “desperdícios”, os “abusos” e os “privilégios” de todos os parasitas⁶ que povoam a burocracia e vivem à custa da população honesta e trabalhadora.

Dentre as principais ações tomadas no governo Collor destacam-se o “desmonte das estruturas federais de planejamento e de financiamento dos transportes” (GOMIDE; GALINDO, 2013, p. 29) com a extinção da EBTU, o lançamento do Programa Nacional de Desestatização (PND)⁷. O PND tinha como objetivos fundamentais:

- I - reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público;
- II - contribuir para a redução da dívida pública, concorrendo para o saneamento das finanças do setor público;
- III - permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada;
- IV - contribuir para modernização do parque industrial do País, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia;

⁶ Referência à polêmica fala do atual ministro da economia Paulo Guedes em que compara servidores públicos à “parasitas” em palestra realizada na FGV Rio de Janeiro no dia 07/02/2020.

⁷ Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990. Cria o Programa Nacional de Desestatização, e dá outras providências. Revogada pela lei federal nº 9.491/97.

V - permitir que a administração pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais;

VI - contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais, através do acréscimo da oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital das empresas que integrem o Programa.

(Art. 1º, Lei nº 8.031)

Um dia depois da sua posse, Collor anunciou o Plano Collor que tinha como um dos principais objetivos a estabilização da inflação através do confisco das poupanças, contas correntes e ativos financeiros. No entanto, tanto este quanto os demais planos econômicos que o sucederam não trouxeram respostas efetivas às diversas crises pelas quais o país passava.

Por baixo da inflação e da crise econômica, o que verdadeiramente existia era uma crise social. Porque a economia, para os grandes proprietários de capital, funcionava apenas com os desequilíbrios propiciados pela inflação, dos quais eles se defendiam muito melhor do que os assalariados ou os pequenos proprietários. Mas a ponta do iceberg não apontava apenas para um problema de acumulação de capital, mas também para uma situação social explosiva. (SADER, 1990, p. 71-72).

O Estado brasileiro estava desgastado e demandava mudanças estruturais para além de reformas no plano econômico. Bresser-Pereira (2001, p. 21) avalia que:

A grande crise que o país enfrentava desde os anos 80, era uma crise do Estado (...) A solução, portanto, não era substituir o Estado pelo mercado, mas reformar e reconstruir o Estado para que este pudesse ser um agente efetivo e eficiente de regulação do mercado e de capacitação das empresas no processo competitivo internacional.

Em 1992 o ex-presidente Fernando Collor de Melo, já sem base política e popular, sofreu o processo de impeachment e foi substituído pelo seu vice Itamar Franco. Em 1993 foi aprovada a lei de Licitações⁸ que estabelece normas e procedimentos para os órgãos da administração direta e da administração indireta – autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista – contratarem obras e serviços oferecidos pelo setor privado. No âmbito do município de São Paulo, a operação dos ônibus municipais foi integralmente transferida para operadores privados, extinta a Companhia Municipal de Transportes Coletivos (CMTTC) e criada a São Paulo Transporte (SPTrans) para gerenciar o sistema (ZIONI, 2000).

Em 1994, Itamar Franco implantou o Plano Real em mais uma tentativa de conter a inflação através de políticas de contenção do consumo com restrição ao crédito.

⁸ Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

A economista Laura Carvalho reconhece que a estabilização da inflação foi importante para conter a crise econômica e retomar o crescimento do país. Contudo, alerta que não é possível afirmar que a adoção da agenda governamental de cunho mais neoliberal – em que pese as privatizações, concessões, medidas de austeridade – tenha contribuído diretamente para o crescimento econômico na década seguinte (CARVALHO, 2018, p. 22).

Em 1995 Fernando Henrique Cardoso assumiu o poder e, já no primeiro ano do seu primeiro mandato, tendo a seu favor uma base política sólida na câmara dos deputados e no senado, conseguiu aprovar no âmbito federal a Lei de Concessões de Serviços Públicos – cujo Projeto de Lei (PL) foi proposto por ele próprio quando senador – e cinco importantes emendas constitucionais. A discussão sobre os novos rumos do papel do Estado brasileiro estava muito mais amadurecida no governo FHC do que no de seus antecessores. Na visão de Mattos (2006, p. 153):

Não apenas porque o grupo de intelectuais que se organizou em torno das eleições de Fernando Henrique se apoiou numa interpretação do Brasil alternativa ao pensamento autoritário. Mas essencialmente porque esse grupo conseguiu articular um modelo jurídico-institucional para dar forma legal a um novo Estado regulador, efetivamente institucionalizado com as reformas legislativas e constitucionais dos anos 1990 [...]

Fernando Henrique Cardoso, de orientação econômica liberal, adotou como principal agenda de governo a reforma do Estado, que incluía a privatização de empresas públicas de grande porte, a criação de agências reguladoras autônomas e a concessão de serviços públicos, sob a justificativa de resolver as crises através da ruptura e da montagem de um novo modelo de Estado brasileiro. Em suas próprias palavras, Cardoso (1998, p. 11):

Fazem-se as reformas para colocar o Estado no diapasão do tempo: para conviver com uma sociedade mais informada, que toma crescentemente as contas do governo; com uma economia mais dinâmica e empresarial, que requer um Estado mais competente para ser estimulada e, tanto quanto necessário, orientada [...]

A Lei de Concessões de Serviços Públicos regulamentou o Art. 175 da Constituição Federal de 1988, que diz: “Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos” (BRASIL, 1988). A lei de concessões permitiu ao Estado brasileiro transferir a terceiros a execução de qualquer serviço público, exceto aqueles que tinham restrição constitucional, mediante um contrato administrativo celebrado entre o ente público e o privado prevendo a

exploração de um serviço por parte do ente privado por um determinado período de tempo, previsto em contrato.

Neste mesmo ano foram aprovadas cinco emendas constitucionais que tiraram constitucionalmente a exclusividade do Estado em explorar, produzir ou realizar atividades nos setores de exploração dos serviços de gás canalizado, telecomunicações, navegação e cabotagem, petróleo e gás natural e permitiram a maior participação de empresas estrangeiras.

A criação de uma burocracia estatal para regulação de mercados — especialmente centralizada no modelo de agências reguladoras independentes — marcou uma redefinição dos canais de circulação de poder político para a formulação de políticas públicas para setores estratégicos da economia, tais como os de telecomunicações, energia elétrica, gás e petróleo, transportes, água e saneamento, saúde e medicamentos, seguros, etc. (MATTOS, 2006, p. 151).

A Emenda Constitucional nº 5 acabou com o monopólio estatal sobre a exploração do gás canalizado; a nº 6 eliminou a restrição à participação de capitais estrangeiros; a nº 7 acabou com o protecionismo à atividade de navegação e cabotagem; a nº 8 acabou com o monopólio estatal no setor de telecomunicações e permitiu a concessão dos serviços de telecomunicações ao setor privado. A Emenda Constitucional nº 9, a mais “polêmica e emblemática” das cinco, nas palavras de Almeida & Silva (1996, p. 44), permite a contratação de empresas brasileiras para a realização das atividades de “I - pesquisa e lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos; II - a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro; III - a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores; IV - o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem; V - a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados” (BRASIL, 1988).

A aprovação da Lei de Concessões de Serviços Públicos e das cinco emendas constitucionais foi decisiva para o fortalecimento do discurso reformista. Paralelamente às mudanças normativas no âmbito federal, a crise financeira do Estado de São Paulo se acentuava e, neste ano, o Governo Federal suspendeu as autorizações para o Estado de São Paulo obter financiamento externo. Em 1997, dois anos depois, foi firmado o primeiro acordo da dívida entre governo do Estado de São Paulo e Governo Federal, em que a captação de empréstimos externos ao Estado de São Paulo ficou restrita por 10 anos, excetuando-se os casos específicos

como o da Linha 4-Amarela. Este impedimento gerou algumas consequências que serão discutidas com mais profundidade nos capítulos seguintes sobre a forma de atuação do METRÔ.

A concessão de serviços públicos não era algo novo na história do Brasil – que usa deste dispositivo desde as concessões ferroviárias imperiais – e tampouco nos anos 90, em que os serviços municipais de ônibus em São Paulo já estavam nas mãos de operadores privados.

Ao longo dos dois mandatos do Fernando Henrique Cardoso como presidente, outras 30 emendas constitucionais e diversas leis e normas foram aprovadas. A Lei nº 9.472/97 criou a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), a Lei nº 9.427/96 determinou as regras para a prestação de serviços de geração e transmissão de energia elétrica e criou a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), a Lei nº 9.478/97 determinou as regras para a prestação de serviços de gás canalizado e para o funcionamento da indústria do petróleo e criou a Agência Nacional do Petróleo (ANP). Estas mudanças nas esferas constitucional e infraconstitucional viabilizaram a participação de empresas privadas e estrangeiras na exploração de atividades até então exclusivas ao Estado, reduziram a participação do poder público enquanto provedor direto (em alguns casos, exclusivo) de infraestrutura e serviços e aumentaram a sua capacidade burocrática por meio da criação das agências reguladoras.

Evidentemente a proposta de reforma do Estado brasileiro não foi totalmente pacífica, tendo sido alvo de manifestações contrárias, centradas fundamentalmente nos setores alinhados com a esquerda política da época, e avessos ao desmonte do Estado brasileiro. No dia 26 de agosto de 1999 ocorreu em Brasília um grande ato conhecido como “A marcha dos 100 mil” pedindo a abertura de um processo por suposto crime de responsabilidade de Fernando Henrique Cardoso no processo de privatização das telecomunicações. Na interpretação de Mattos (2006, p. 151):

A política de desmonte do Estado planejador desenvolvimentista e a substituição deste por um novo Estado regulador parecem ter suas bases na interpretação que o próprio Fernando Henrique Cardoso, enquanto intelectual, teria do Brasil, ao lado de outros intelectuais que seguiram a mesma linha de diagnóstico. O novo Estado regulador — caracterizado pela criação de agências reguladoras independentes, pelas privatizações de empresas estatais, por terceirizações de funções administrativas do Estado e pela regulação da economia segundo técnicas administrativas de defesa da concorrência e correção de “falhas de mercado”, em substituição a políticas de planejamento industrial — representou uma clara descentralização do poder do presidente da República e de seus ministros, ao mesmo tempo em que se tentaram criar novos mecanismos jurídico-institucionais de participação de diferentes setores da sociedade civil no controle democrático do processo de formulação do conteúdo

da regulação de setores da economia brasileira (...) Nesse sentido, a reforma do Estado na década de 1990 não teria sido apenas uma resposta no plano técnico-econômico à crise fiscal do Estado, mas resultado de um claro movimento político de transformação do funcionamento da burocracia estatal, tendo por base um movimento intelectual de interpretação do Brasil posto em prática a partir das eleições de Fernando Henrique Cardoso para a Presidência da República. (MATTOS, 2006, p. 151).

A reforma do Estado brasileiro na década de 90 foi uma solução encontrada para responder à grave crise econômica e política pela qual o Brasil passava. Como essência do programa de governo do poder executivo, ela se viabilizou porque encontrou um ambiente favorável, com amplo apoio do poder legislativo, que contribuiu para que o discurso reformista encontrasse respaldo e se sobressaísse sobre os outros discursos. Ainda que as principais mudanças tenham se dado na esfera federal, por se tratar de ampla reforma do papel do Estado brasileiro, a orientação desestatizante se refletiu também nos governos estaduais e municipais. Segundo entendimento de Dardot & Laval (2016, p. 302): “Essa reforma da administração pública é parte da globalização das formas da arte de governar”.

Nos anos seguintes intensificaram-se os mecanismos institucionais favorecendo uma maior participação do setor privado na provisão de serviços públicos. O incentivo da participação da iniciativa privada a assumir atividades que até então eram desempenhadas pelo setor público faz parte da orientação da nova ordem mundial constituindo, nas palavras de Harvey (2004, p. 110), “uma nova onda do cercamento dos bens comuns”.

Fortaleceram-se, por outro lado, iniciativas que aumentaram a presença do Governo Federal na política urbana. Entre elas pode-se mencionar a aprovação do Estatuto da Cidade, a criação da CIDE, a criação do Ministério das Cidades, o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), a aprovação da Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU).

A maior presença do Governo Federal na política urbana e a criação de mecanismos que possibilitaram a participação do ente privado, aparentemente antagônicos, são, no entanto, complementares, pois estas iniciativas do Governo Federal contemplam e acolhem o modelo de parcerias.

Aprovado em 2001, o Estatuto da Cidade⁹ estabelece diretrizes e cria instrumentos para a política urbana, e a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE). Dois anos

⁹ Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

depois foi criado o Ministério das Cidades¹⁰ que, dentre uma série de medidas, formulou a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano que teve como um de seus frutos a aprovação da Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), formalmente instituída nove anos depois com a Lei nº 12.587/12¹¹. A CIDE é um imposto federal incidente sobre a importação e comercialização de petróleo, gás natural e álcool combustível, e seus respectivos derivados, que tem como objetivo arrecadar recursos para subsidiar e financiar a infraestrutura de transportes e projetos ambientais relacionados à indústria do petróleo e do gás.

Apesar das expectativas sobre esta nova fonte de recursos, Vasconcellos et al. (2011), denunciam que, na prática, eles pouco foram utilizados para financiar o transporte coletivo urbano. Olhando especificamente para o caso do metrô da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), não há qualquer menção ao recebimento de recursos via CIDE em seus relatórios administrativos¹², exceto em 2004, quando o METRÔ recebeu R\$ 34,8¹³ milhões de reais para investir na implantação da Fase I da Linha 4-Amarela.

Paralelamente a essas iniciativas e a partir de um encaminhamento do poder executivo, em 2003 discutia-se na câmara dos deputados e no senado o Projeto de Lei (PL) 2546 que versa sobre as PPPs. O PL 2546 vendia a ideia das PPPs como a solução perfeita para os problemas crônicos do país. Os principais argumentos utilizados presentes na exposição de motivos do PL foram a insuficiência de recursos públicos, a (presumida) maior eficiência do setor privado, as (supostas) experiências internacionais bem-sucedidas, e a esperança de uma “colaboração positiva dos setores público e privado” para suprir as “enormes carências sociais e econômicas do país”¹⁴.

A lei nº 11.079/04¹⁵, mais conhecida como Lei das PPPs, foi aprovada no ano seguinte. A Lei das PPPs representou um fundamental avanço em relação ao ambiente jurídico até então em vigor, ao ampliar a abrangência das concessões comuns já regulamentadas e incluir as

¹⁰ Em janeiro de 2019 o Ministério das Cidades foi fundido com o Ministério da Integração Nacional passando a se chamar Ministério do Desenvolvimento Regional.

¹¹ Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nº 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 nº 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências.

¹² Foram analisados os relatórios administrativos entre 2001 e 2018 para avaliação do uso da CIDE para investimento em infraestrutura metroviária.

¹³ O valor atualizado pelo IGP-DI (FGV) para dezembro de 2019 é de cerca de R\$ 80,43 milhões.

¹⁴ PL2546. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=144047>>. Acesso em 15/10/2019.

¹⁵ Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.

modalidades administrativa e patrocinada. Com a sua aprovação, passaram a existir no arcabouço normativo brasileiro três diferentes tipos de concessão; a comum, a administrativa e a concessão patrocinada, sendo discriminadas segundo o regime de remuneração e o objeto de contratação.

As concessões comuns são regidas pelas leis nº 8.987/95 e nº 7.835/92, no âmbito federal e estadual, respectivamente, e se aplicam aos projetos financeiramente autossustentáveis em que se pretende delegar à iniciativa privada a prestação de serviços públicos que possam ser remunerados diretamente por meio das tarifas pagas pelos seus usuários. As concessões administrativa e patrocinada, por sua vez, são regidas pelas leis nº 11.079/04 e nº 11.688/04, no âmbito federal e estadual, respectivamente, sendo que a concessão administrativa é caracterizada pela ausência de cobrança de tarifa e se aplica às prestações de serviços em que a administração pública é a usuária final e o poder público custeia integralmente o empreendimento, como é o caso de escolas, hospitais, instalações prisionais, etc. A concessão patrocinada é aplicável aos casos de grandes empreendimentos – contratos com valor superior a R\$ 10¹⁶ milhões de reais – em que se pretende delegar à iniciativa privada a prestação de serviços públicos que serão parcialmente remunerados pelas tarifas pagas pelos usuários e parcialmente pela administração pública porque seria inviável politicamente, economicamente e financeiramente a atribuição integral da responsabilidade remuneratória ao usuário final. Ademais, ao menos em teoria, está prevista uma justa divisão dos riscos e responsabilidades entre os parceiros públicos e privados.

A lei das PPPs prevê a obrigatoriedade da constituição de uma Sociedade de Propósito Específico (SPE) para a celebração de contratos de concessão administrativa ou patrocinada com a administração pública¹⁷. As SPEs constituem-se pela junção de esforços de duas ou mais empresas e são definidas como sociedades empresárias de objeto exclusivo, com atividade restrita e prazo para dissolução ao final do contrato. As SPEs têm personalidade jurídica e contabilidade própria, ou seja, os ativos das empresas constituintes ficam blindados dos riscos financeiros dos empreendimentos desenvolvidos por elas.

¹⁶ A versão original da Lei de PPPs previa a utilização do instrumento das parcerias público-privadas apenas para contratos acima de R\$ 20 milhões de reais. Esta restrição foi flexibilizada e o valor foi rebaixado para R\$ 10 milhões de reais com a lei nº 13.529/17.

¹⁷ Art. 9º. Antes da celebração do contrato, deverá ser constituída sociedade de propósito específico, incumbida de implantar e gerir o objeto da parceria.

A modalidade patrocinada de concessão se insere neste contexto como marco regulatório fundamental para a viabilização das PPPs metroviárias ao permitir que o setor público aporte quantias consideráveis de recursos em favor do ente privado. Entende-se que a concessão patrocinada seja a própria expressão da inviabilidade prática da existência, nas condições brasileiras e de mercado atuais, de um modelo financeiramente autossustentável dependente exclusivamente de receitas tarifárias e acessórias e que de fato seja independente de recursos públicos.

Em 2007 foi lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)¹⁸ que visava o investimento federal em grandes obras de infraestrutura. Após a decisão de que o Brasil ganhara o direito de sediar a COPA do Mundo de 2014, os investimentos do Governo Federal em infraestrutura de transporte coletivo urbano se intensificaram nas cidades que iriam receber os jogos.

Em 3 de janeiro de 2012 foi sancionada lei nº 12.587 que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU) e em novembro foi regulamentado o Programa Pro-Transporte cujo objetivo era financiar a implantação das infraestruturas de transporte coletivo urbano visando a melhoria da mobilidade urbana.

A ideia de assegurar transferências de recursos do Governo Federal aos entes federados via CIDE, PAC ou pelo Programa Pro-Transporte para a melhoria e expansão das infraestruturas de transportes parecia resolver o problema da intermitência e insuficiência de recursos. No entanto, não constam nos relatórios metroviários qualquer menção quanto ao recebimento destes recursos, salvo em 2004 em que ela recebeu recursos via CIDE para a Linha 4-Amarela.

¹⁸ Lei nº 11.578, de 26 de novembro de 2007. Dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, e sobre a forma de operacionalização do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH nos exercícios de 2007 e 2008.

Outros dois importantes dispositivos normativos que melhoraram as condições das PPPs, sob o ponto de vista do setor privado, são a lei nº 12.766/12¹⁹ e o decreto nº 8.428/15²⁰.

A lei nº 12.766/12 permite o aporte de recursos por parte do poder concedente em favor do parceiro privado para a realização de obras e aquisição dos bens reversíveis. A aprovação deste dispositivo foi fundamental na (tentativa) viabilização da PPP integral da linha 6-laranja. A ausência deste dispositivo legal aumentaria sobremaneira o risco ao parceiro privado e aumentaria o tempo para obtenção do retorno, pois o privado teria que contrair um financiamento muito mais alto na fase inicial do empreendimento para a realização das obras e aquisição dos trens e sistemas. Ou seja, o parceiro privado estaria sujeito a operar de forma deficitária e sob sua conta e risco até a obtenção do retorno do valor investido via captação das receitas tarifárias e acessórias com a operação do serviço de transporte.

O advogado, pesquisador e professor de direito econômico, Pedro Baumgratz de Paula (2014) apontou como um dos principais entraves para a viabilização da PPP da linha 4-amarela, sob o ponto de vista do parceiro privado, a não previsão de receitas para a fase pré-operacional. Entretanto, o próprio autor reconhece que este dispositivo legal é controverso porque vai de encontro a uma das principais justificativas do modelo de PPP, que é a assumida incapacidade de investimento inicial por parte do poder público. O argumento da incapacidade financeira do poder público em investir no aumento da rede de transportes se fragiliza.

O decreto nº 8.428/15, também conhecido como “Lei das PMIs” permite que agentes privados, por sua conta e risco, elaborem estudos de viabilidade e os submetam à administração pública, que poderá aproveitá-los parcial ou integralmente (ou descartá-los) na elaboração de editais de concessões. O advogado e pesquisador Bruno Gazzaneo Belsito (2015,

¹⁹ Lei nº 12.766, de 27 de dezembro de 2012. Altera as Leis nºs 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública, para dispor sobre o aporte de recursos em favor do parceiro privado, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, 12.058, de 13 de outubro de 2009, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 10.420, de 10 de abril de 2002, 10.925, de 23 de julho de 2004, 10.602, de 12 de dezembro de 2002, e 9.718, de 27 de novembro de 1998, e a Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001, e dá outras providências.

²⁰ Decreto nº 8.428, de 2 de abril de 2015. Dispõe sobre o Procedimento de Manifestação de Interesse a ser observado na apresentação de projetos, levantamentos, investigações ou estudos, por pessoa física ou jurídica de direito privado, a serem utilizados pela administração pública.

p. 26), avalia que há um “manifesto conflito de interesses” e, ademais, o consórcio interessado “detém uma posição informacional privilegiada” (BELSITO, 2015, p. 26).

O direito ao transporte foi incluído como um direito social fundamental no artigo 6º na constituição federal de 1988 por meio da emenda constitucional nº 90/2015. Entende-se que, ao menos do ponto de vista constitucional, o direito ao transporte é tão relevante aos cidadãos quanto os demais direitos sociais já previstos como a educação, a saúde e a moradia. A inclusão constitucional deste direito implica, ao menos em termos teóricos, que o transporte urbano passa a ser uma política de Estado, estando menos sujeita às discricionariedades dos governos eleitos.

Ressalta-se que as iniciativas do Governo Federal relativas à política urbana, mesmo o tímido esforço de estabelecimento de uma fonte segura de transferência de recursos ao transporte urbano com a CIDE, já estavam completamente inseridas na lógica das PPPs.

As transformações políticas e econômicas após o impeachment da ex-presidenta Dilma Rousseff não serão discutidas nesta dissertação devido ao entendimento de que seria necessário maior distanciamento temporal para avaliar de forma minimamente adequada as mudanças nos campos político, econômico e ideológico dos dois últimos governos que ampliaram (ou dificultaram) as PPPs.

Este capítulo apresentou em linhas gerais as transformações do Estado brasileiro desde a ditadura militar que culminaram na viabilização e aperfeiçoamento dos mecanismos ideológicos e normativos para as PPPs de modo geral e, mais especificamente, para a implantação de infraestruturas de transporte e operação de serviços de transporte público coletivo de passageiros na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP).

O esforço empreendido pelo país, durante anos, para criar um ambiente institucional favorável às PPPs com a aprovação do seu principal marco legal em 2004 é evidente. Após este período o arcabouço normativo vem continuamente ampliando as possibilidades de participação da iniciativa privada.

Simultaneamente foram relatadas as transformações ocorridas no cenário econômico, político, institucional, ideológico e jurídico ao longo do período de análise definido, tendo como objetivo esclarecer o ambiente favorável que se criou e contribuiu para que o discurso reformista encontrasse respaldo e se sobressaísse sobre outros discursos.

Houve mudanças de ordem institucional, regulatória e normativa absolutamente relevantes no período imediatamente após a lei de concessões até o momento atual, que contribuíram para a instrumentalização do discurso das PPPs e viabilizaram a sua materialização em forma de contratos administrativos, obras civis e serviço de transporte público de passageiros.

As PPPs para implantação e operação dos sistemas metroviários se viabilizaram a partir da constituição de um *conjunto de relações determinadas* (FOUCAULT, 2012, p. 53). Reorientação do papel do Estado brasileiro como não mais o produtor direto das infraestruturas urbanas e sim facilitador da sua viabilização via parcerias e acordos com o setor privado.

Para tanto, ele constrói continuamente ferramentas necessárias à sustentação de seu discurso: leis, normas e, tão importante quanto, mecanismos para desacreditar, ou anular discursos contrários. Em outros termos, a concertação e aprimoramento de um direito administrativo, corroborado pelo direito público e frequentemente dependente da intervenção do Estado, para formalizar uma relação específica entre o ente público e o ente privado.

Não se trata de ações visando impor as PPPs como substitutas ao Estado provedor direto dos serviços; trata-se de um novo modelo de Estado. Nele, o discurso da racionalidade encobre o fato das privatizações, concessões, redução do funcionalismo público, ou inserção da lógica empresarial à esfera pública estarem materializando o Estado neoliberal. A argumentação de eficiência, eficácia, crise econômica, crise do transporte transcende partidos políticos e agendas governamentais, ela adere às diferentes agendas. Nas palavras de Dardot & Laval (2016), “quem questionaria a eficiência e a eficácia”?

1. ASPECTOS DA EVOLUÇÃO DISCURSIVA DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NA COMPANHIA DO METROPOLITANO DE SÃO PAULO-METRÔ

O discurso da inviabilidade da produção e operação de metrô por outro meio distinto da Parceria Público-Privada (PPP) vem ganhando cada vez mais força, em especial após a inauguração da Linha 4-Amarela. Trata-se da construção de uma consciência coletiva de que as PPPs seriam supostamente as únicas alternativas para se resolver o problema da insuficiência das redes de transporte. E na mesma medida que se aumentam os esforços, com recursos – discursivos e materiais – no sentido de se positivar essa política, anulam-se, simultaneamente, os discursos contrários.

A Companhia do Metropolitano de São Paulo-METRÔ nasceu e deu os seus primeiros passos em um contexto político-ideológico em que as empresas estatais eram valorizadas, o desenvolvimento industrial e tecnológico nacional era impulsionado pelo Estado Brasileiro e a presença do poder público no cotidiano do país era intensa. Em menos de 40 anos algumas das principais estatais brasileiras foram privatizadas, a indústria nacional perdeu força com a intensificação da competição internacional e os serviços antes prestados pelo poder público passaram às mãos de empresas privadas por meio das mais diversas modalidades de contratos de concessão, permissão e arrendamento.

Os questionamentos que serão respondidos neste capítulo são: como e sob quais argumentos o discurso das PPPs se tornou dominante no METRÔ? Quais foram as condições necessárias para que tal discurso fosse aceito e difundido? Qual é o posicionamento institucional do METRÔ a respeito das PPPs?

O objetivo deste capítulo é entender o processo de constituição e fortalecimento do discurso de PPP no METRÔ que permitirá qualificar o debate acerca das motivações que a levaram a adotar a defesa das PPPs, de forma contextualizada às transformações do Estado brasileiro já descritas no primeiro capítulo e, evidentemente, a sua posição enquanto empresa com autonomia limitada submetida ao Governo do Estado de São Paulo (GESP). Conforme será visto adiante, as transformações nas relações entre o METRÔ e a esfera pública, privada e as agências multilaterais de fomento são elementos-chave nesse processo.

O capítulo está estruturado, essencialmente, a partir da análise do discurso institucional do METRÔ presente em seus relatórios metroviários.

1.1. 1927-1965: Antecedentes da formação da Companhia do Metropolitano de São Paulo-METRÔ

Muitos anos antes da data da fundação da Companhia do Metropolitano de São Paulo-METRÔ em 1966, discutia-se no âmbito municipal a necessidade de implantação de um sistema de transporte de passageiros subterrâneo.

O primeiro projeto do metrô de São Paulo que se tem registro foi elaborado pela *The São Paulo Railway Light and Power Co* – mais conhecida como Light – em 1927 (SÃO PAULO-METRÔ, 1996, p. 5).

Em 1924 a Light enfrentou uma grave crise de racionamento de energia que a levou a reduzir a quantidade de viagens por bondes. Visando aumentar as suas receitas, ela tentou sem sucesso, reajustar as tarifas que estavam congeladas há mais de 50 anos. Nesse contexto de crise interna da empresa, a Light elaborou e encaminhou à Câmara Municipal de São Paulo o “Plano Integrado de Transportes”. O Plano Integrado de Transportes propunha a implantação de uma rede intermodal de transporte coletivo de passageiros e cargas que previa a criação de uma linha de alta velocidade sobre trilhos – com trechos subterrâneos na área central e trechos em superfície em outras áreas consolidadas – articulado a rede de bondes existente e as recém criadas linhas de ônibus urbanos, Figura 2.

Figura 2 - Esquema básico do sistema de transporte proposto pela Light no Plano Integrado de Transportes

Fonte: SILVA, A. O metrô antes do Metrô.

Em um contexto de expansão urbana e populacional da cidade de São Paulo devido às consequências do avanço do café – que aqueceu o comércio urbano e impulsionou o desenvolvimento da indústria no final do século XIX (VELLOSO, 1986, p. 84) – crescia a necessidade e a demanda por transporte público urbano.

O plano da Light conflitava com o Plano de Avenidas de Prestes Maia quanto à importância dada ao sistema de transporte público e ao investimento necessário. O plano de Prestes Maia, de menor custo de implantação, defendia um sistema de transporte sobre pneus em um modelo radioconcêntrico – com avenidas radiais interligadas por anéis perimetrais, com faixas dedicadas para a implantação de um metrô de superfície e túneis para a implantação futura da rede metroviária (PEREIRA, 2016, p. 21).

A ausência de posicionamento da Prefeitura de São Paulo (PMSP) a respeito do Plano Integrado de Transportes proposto pela Light e a negativa quanto ao reajuste das tarifas dos bondes aumentaram os conflitos com a municipalidade, culminando na não renovação do contrato de concessão dos bondes elétricos e em sua extinção alguns anos depois.

Em meio a esse cenário, em 1942 o Instituto de Engenharia propôs um concurso de monografias sobre urbanismo vencido pelo engenheiro Mario Lopes Leão com a monografia “O Metropolitano em São Paulo” e publicado três anos depois (VASCONCELLOS, 2003). A proposta de Mario Lopes Leão contribuiu para a retomada do debate acerca do futuro do transporte urbano em São Paulo. O plano recomendava a implantação de um anel central de onde saíam diversas linhas a bairros já consolidados totalizando 24,7 quilômetros de rede articuladas com os sistemas de ônibus e bonde, Figura 3.

Figura 3 - Planta do anel de irradiação do plano "O metropolitano em São Paulo" proposto por Mario Lopes Leão

Fonte: SILVA, A. O metrô antes do Metrô.

-Taboão da Serra da terceira linha é bastante similar ao que viria a ser a atual Linha 4-Amarela, exceto pelo fato desta última ter sido drasticamente encurtada.

A prefeitura chegou a realizar uma concorrência internacional para implantar o plano de 1956, mas a ideia foi novamente abandonada pela gestão municipal seguinte. Em 1961, com o retorno de Prestes Maia à prefeitura de São Paulo, houve um novo esforço em se avançar com a implantação do metrô, mas devido a graves problemas financeiros que o município enfrentava a ideia foi novamente adiada (PEREIRA, 2016, p. 22).

O sonho do metrô só começou a se materializar em 1965 na gestão do prefeito Faria Lima, momento em que o município recebeu mais aportes do governo federal e as linhas de bondes foram extintas definitivamente.

1.2. 1966-1988: Relações Público-Públicas

O período compreendido entre 1966 e 1988 é caracterizado pelo forte relacionamento entre a Companhia do Metropolitano de São Paulo-METRÔ e o poder executivo nos seus três níveis de governo. Este período está subdividido em três seções: a *1966-1968: A fundação da Companhia do Metropolitano de São Paulo-METRÔ* aborda em linhas gerais o processo de formalização do METRÔ; a *1968-1974: O METRÔ e a construção do seu ethos* discorre sobre a construção da identidade da empresa durante sua fase pré-operacional e, por fim, a *1974-1988: “Transporte, um direito do cidadão e um dever do Estado”* expõe a fase em que o discurso do transporte enquanto direito básico a ser garantido pelo Estado era dominante no METRÔ.

1.2.1. 1966-1968: A fundação da Companhia do Metropolitano de São Paulo-METRÔ

No final de agosto de 1966 a administração municipal de São Paulo criou o Grupo Executivo Metropolitano (GEM), responsável por promover uma concorrência internacional para elaboração de estudos para a futura rede de metrô de São Paulo. No dia 26 de dezembro o então prefeito de São Paulo José Vicente de Faria Lima promulgou a lei ordinária nº 6.988/66 autorizando a constituição da Companhia do Metropolitano de São Paulo-METRÔ como uma sociedade anônima de economia mista.

Em abril de 1967 a recém constituída Companhia do Metropolitano de São Paulo-METRÔ assinou o contrato com o consórcio HMD – vencedor da concorrência internacional –, formado pelas alemãs Hochtief e Deconsult e pela brasileira Montreal para elaboração de tais estudos.

Um ano após a assinatura do contrato com o consórcio HMD, no dia 24 de abril de 1968, foi realizada a Assembleia Geral de Constituição e a integralização do capital social pela PMSP e demais acionistas.

O consórcio Hochtief, Montreal, Deconsult (HMD) realizou a primeira pesquisa Origem e Destino na RMSP, elaborou estudos socioeconômicos de tráfego e viabilidade econômico financeira e propôs a rede básica. O plano previa a construção de 4 linhas: Santana-Jabaquara (com ramal Paraíso-Moema), Casa Verde-Vila Maria, Pinheiros-Vila Anchieta (com ramal para Pedro II-Vila Bertioga) e Vila Madalena-Paulista, Figura 5 (HMD, 1968, p. 182-183). Os estudos do consórcio HMD foram concluídos e entregues em março de 1968.

Figura 5 - Proposta para a rede básica do metrô

Fonte: HMD, 1968.

Paralelamente à proposta do consórcio HMD, estava em desenvolvimento o Plano Urbanístico Básico (PUB). O PUB, inspirado nos estudos de Lebet, previa a implantação de uma ousada rede de metrô de 615 quilômetros de extensão e foi entregue em 1969 ao então

prefeito Faria Lima. Na visão de Deák (2001, p. 31), apesar de nunca ter sido executado, foi “um marco do planejamento urbano” elaborado na esteira do Milagre Brasileiro.

Cumpre observar a peculiaridade do contexto político e econômico em que se deu a formalização do METRÔ: vigência de uma ditadura militar que se perpetuaria até o final dos anos 80, cuja estratégia econômica estava orientada ao controle da inflação e ao prosseguimento de uma política de substituição de importações com investimento na indústria nacional de base e no setor de infraestruturas.

A lei autorizativa contém alguns elementos fundamentais para o entendimento da construção da identidade do METRÔ. Os artigos 2º, 7º e 8º determinaram, respectivamente, que o METRÔ deveria ser uma sociedade anônima com capital social mínimo de Cr\$ 10.000.000.000 (dez bilhões de cruzeiros), sendo o município de São Paulo o acionista majoritário. Isto é, este teria que subscrever e integralizar a quantia mínima referente a 51% do capital social. Para arcar com tais custos, o executivo municipal estava autorizado a abrir crédito especial na Secretaria das Finanças de até Cr\$ 5.100.000.000 (cinco bilhões e cem milhões de cruzeiros) e a realizar operações de crédito em títulos da Dívida Pública.

O primeiro aspecto a ser considerado é a constituição do METRÔ como uma sociedade anônima de economia mista. O Decreto-lei 200/1967²¹ define sociedade de economia mista como a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou a entidade da Administração Indireta (art. 5º inciso III).

O regime jurídico do METRÔ permitia a participação acionária de entes públicos e privados, ressalvada a participação majoritária do ente público, e a geração de lucro com posterior distribuição de dividendos aos acionistas²².

A integralização do capital social realizado no ato de constituição do METRÔ contou com a participação de 98,97% de capital da Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP) e o restante de entes particulares, incluindo o próprio prefeito Faria Lima. A possibilidade legal de geração de lucro é um aspecto marcante da natureza jurídica do METRÔ, apesar da sua história contábil mostrar que ele foi efetivamente alcançado poucas vezes.

²¹ Redação alterada pelo Decreto-Lei nº 900, de 29 de setembro de 1969.

²² Em 2018 foi realizada a compra de todas as ações dos acionistas privados e o METRÔ se tornou uma empresa pública. (SÃO PAULO-METRÔ, 2019, p. 9).

Segundo o artigo 4º da Lei nº 6.988 e o artigo 4º da Ata da Assembleia Geral de Constituição, o objeto social do METRÔ é implantar, operar, manter e expandir o sistema de transporte rápido na cidade de São Paulo, com previsão de extensão aos municípios vizinhos, com a finalidade de atender às necessidades de transporte de passageiros. Suas principais atividades definidas pela lei autorizativa são contratar, coordenar e fiscalizar as obras civis de implantação do sistema e promover ou contratar a operação do serviço de transporte metropolitano.

As obras civis sempre foram construídas por meio de contratos com a iniciativa privada. O serviço de transporte público coletivo de passageiros sobre trilhos das linhas metroviárias, por outro lado, sempre foi realizado pelo próprio METRÔ – até a experiência da Linha 4-Amarela. Importante observar que o artigo 163 da Constituição Federal de 1967, vigente na época da fundação do METRÔ, previa que competia preferencialmente à iniciativa privada a exploração de atividades econômicas e o Estado poderia explorar diretamente uma atividade econômica somente para suplementar a iniciativa privada. O relatório de 1973 mostra a intenção da empresa em prestar diretamente o serviço de transporte à população:

O sistema metropolitano de transportes deverá começar sua operação comercial em 1974, passando a Companhia a constituir-se não apenas em administradora de obras, mas também em empresa prestadora de serviços à população. (SÃO PAULO-METRÔ, 1974, n. p.)

O METRÔ nasceu durante a vigência do regime ditatorial com uma política econômica de caráter desenvolvimentista em um momento de aumento nos investimentos no setor de infraestrutura e ampliação do crédito. Ao longo dos mais de 50 anos de história do METRÔ a conjuntura política, econômica, social e econômica mudou sobremaneira e, conseqüentemente, também o discurso metroviário.

1.2.2. 1968-1974: O METRÔ e a construção do seu *ethos*

A fase pré-operacional do METRÔ foi de 1968 até 1974, com a inauguração do primeiro trecho da Linha 1-Azul. Esta fase foi marcada pela contratação de vultosos financiamentos e empréstimos, nacionais e estrangeiros, para empreender a construção da sua primeira linha e pagar pelos serviços prestados pelo consórcio HMD.

Connolly (2018) denomina *contratismo* a forma de produção de obra pública em que o governo tem interesse econômico e/ou político no objeto construído e é responsável por arcar com os custos da construção e pela gestão do serviço, cabendo ao contratado apenas executar o serviço e ser remunerado por ele e ao contratante o pagamento da importância devida ao contratado.

Neste primeiro momento foi necessária grande captação de recursos para arcar com a implantação da nova infraestrutura, pois até o início da operação comercial o METRÔ não contaria com nenhuma fonte de geração de receita própria. Para se ter uma dimensão do volume necessário, no relatório de 1971 o METRÔ relatou que já tinha 60 contratos assinados totalizando Cr\$ 733.380.491,00 cruzeiros, algo próximo de R\$ 3,652 bilhões²³ de reais em valores atuais. O Quadro 2 apresenta os principais contratos firmados até 1971 (SÃO PAULO-METRÔ, 1972, p. 1).

Quadro 2 - Grandes contratos para a construção da Linha 1 - Azul

Objeto	Contratado	Valor CR\$
Obras civis do Trecho 4 - Sul	Consórcio Metropolitano de Construções Ecel-Ecisa	45.600.000,00
Fornecimento do Sistema do Terceiro Trilho	Consórcio Alteca	18.800.000,00
Obras civis do Trecho 4 - Norte	Construções e Comércio Camargo Corrêa S/A	60.100.000,00
Obras civis do Trecho 3	Construções e Comércio Camargo Corrêa S/A	206.800.000,00
Fornecimento de Torno Subterrâneo para rodeiros	Ferrostaal A.G.	1.040.000,00
Fornecimento das Subestações elétricas	Consórcio Brown - Boveri	54.000.000,00
Fornecimento de aparelhos de mudança de via - norma UIC	Rheinstahl Stahlbau Und Foerdertechnik	3.758.000,00
Fornecimento de aparelhos de mudança de via - norma AREA	Cobrasma S/A	2.214.000,00
Fornecimento de Escadas Rolantes	Indústria Villares S/A	55.000.000,00

²³ Valor corrigido pelo IGP-DI (FGV) para dezembro de 2019.

Objeto	Contratado	Valor CR\$
Fornecimento da via permanente	Consórcio Constran Heleno & Fonseca S/A	26.471.000,00
Fornecimento dos Sistemas de Controle, Sinalização e Comunicações	Consórcio Westinghouse	138.842.000,00
Fornecimento e Montagem da rede de cabos de 22 KV	Pirelli S/A	20.440.000,00
Total		633.065.000,00

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Relatório Administrativo de 1971.

Os recursos financeiros para o desenvolvimento das obras e aquisição do material rodante foram supridos pelo aumento do capital social pelos seus acionistas, essencialmente Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP) e Governo do Estado de São Paulo (GESP), e pelo financiamento externo contratado com o Eximbank e bancos comerciais americanos. Segundo o Artigo 6º da lei nº 6.988/66, o METRÔ estava autorizado a firmar convênios com entidades privadas ou públicas, nacionais ou estrangeiras, e contrair financiamentos, empréstimos, auxílios e subvenções para a consecução do seu objetivo.

O relatório de 1971 relata a relevância do apoio do Governo Federal quanto à aquisição de financiamentos. A Portaria Interministerial nº 6 de 1970 “regulamentou a interveniência e apoio do Governo Federal à construção do metropolitano, sob a forma de concessão de prioridade e outorga de aval” (SÃO PAULO-METRÔ, 1972, p. 4) e condicionou cada entrada de US\$ 1,00 oriundo de fonte externa, à aplicação de US\$ 2,00 de recursos próprios.

A participação da esfera federal no metrô de São Paulo no começo dos anos 70 é vista com certa desconfiança por Fagnani (2017) e Gomide & Galindo (2013). Para os autores, a Constituição Federal de 67, vigente na época, reforçada pela Reforma Tributária de 1969, mantinha uma estrutura tributária extremamente centralizadora resultando em repasses restritos às municipalidades e estados e o transporte coletivo urbano não estava contemplado na agenda nacional. Souza (2015), no entanto, pontua que o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), orientava a inversão de recursos às regiões mais desenvolvidas economicamente, em especial às regiões metropolitanas. Assim, para ela, o aporte de recursos do governo federal no metrô da RMSP condiz com as diretrizes da política nacional.

Enquanto no relatório de 1971 é notória a euforia do METRÔ, relatando, inclusive, um adiantamento do cronograma para início dos serviços, o relatório²⁴ de 1973 começou a apontar os problemas da insuficiência de recursos. Tais problemas acompanharão, salvo períodos bem específicos, todo o percurso do METRÔ:

Diante da limitação dos recursos financeiros disponíveis, a Administração Pública se vê frente à difícil equação de realizar o planejamento dos transportes urbanos, de forma tecnicamente correta e dentro da máxima eficiência. Sujeito a tais condicionantes, não há outra alternativa para o Poder Público, a não ser a de escalonar as soluções [...] (SÃO PAULO-METRÔ, 1974, n. p.)

A decisão tomada na época foi a de postergar custos mantendo-se os níveis de qualidade previstos. Não foi relatada nenhuma tentativa de obter outra fonte alternativa de recursos para além das três esferas de governo, ou outra modalidade, para além dos aportes, subvenções, financiamentos e empréstimos.

A estratégia discursiva do METRÔ neste período estava concentrada em construir uma identidade institucional enquanto importante polo de desenvolvimento tecnológico para o país, com engenheiros formados em universidades de ponta e salários acima do mercado (PEREIRA, 2016), focada em produzir um sistema de transporte de altíssima qualidade desvinculando-se da imagem negativa do trem de subúrbio e dos ônibus. Paralelamente, no âmbito municipal, houve um esforço empregado em justificar a essencialidade da infraestrutura metroviária para o município de São Paulo; é bom para a cidade e estratégico para o país!

Amossy, (2019) afirma que em todo ato discursivo, independentemente do meio em que se dê, ocorre a construção do *ethos*. Resgatando a retórica aristotélica, a autora ressignifica o termo *ethos*. Para ela, o *ethos* corresponde à imagem construída no ato da enunciação independentemente de tomada de consciência por parte do orador ou intencionalidade. A força de persuasão na relação discursiva não depende apenas do conteúdo dito pelo orador, mas também da impressão que a imagem do orador causa sobre seu auditório, isto é, do *ethos*.

[...] não se pode subestimar a importância do *ethos*, a saber, a imagem que o orador projeta de si mesmo em seu discurso e que contribui fortemente para assegurar sua credibilidade e sua autoridade. (AMOSSY, 2018, p. 18)

²⁴ Segundo informações obtidas na biblioteca Neli Siqueira, a Companhia não produziu relatório administrativo referente ao ano de 1972.

Esta dissertação trabalha com a premissa de que a construção da identidade da empresa e sua postura discursiva neste período, frente à insuficiência de recursos, foram essenciais na obtenção do apoio das três esferas de governo. Convém lembrar que os relatórios administrativos metroviários são documentos produzidos e direcionados aos acionistas, essencialmente Governo Federal, Estadual e Municipal:

A imagem que guardamos, mesmo para aqueles que não se utilizam dos seus serviços, é a de um sistema avançado tecnologicamente, de uma modernidade condizente com o dinamismo de nossa cidade. (SÃO PAULO-METRÔ, 1988, p. 9)

Esta visão é compartilhada por Benvenuto (2018, p. 183):

Pela necessidade de disputar recursos orçamentários, a companhia sempre foi proba e esmerava-se na preparação de Relatórios de Viabilidade Econômica dos Projetos- como, por exemplo, o famoso livrão da Linha 2-Verde – Ramal Paulista.

O quadro social, econômico e cultural da época são cruciais para o entendimento do posicionamento do METRÔ. São Paulo foi o primeiro município do Brasil a implantar um sistema de transporte público sobre trilhos subterrâneo e, dado o ineditismo e os altos recursos exigidos, era crucial a colaboração dos três níveis de governo. Faria Lima, prefeito de São Paulo entre 1965 e 1969, era um entusiasta do metropolitano e teve um relevante papel em sua viabilização, mas nem toda a comunidade política da época enxergava da mesma forma.

O METRÔ de São Paulo em 1998 completou 30 anos de sua fundação. À época, implantar um sistema de transporte de alta capacidade absolutamente inovador e estranho aos hábitos da população, consistia em imenso desafio. (SÃO PAULO-METRÔ, 1999, p. 3)

Tamanha era a novidade que durante os primeiros anos de operação comercial o METRÔ desenvolveu um programa de treinamento para a população cujo objetivo era introduzir a nova infraestrutura à comunidade.

O relatório administrativo de 1973 apresenta uma sequência argumentativa convincente aos interlocutores. O relatório começa com a descrição dos problemas urbanos, segue para a exposição das vantagens potenciais com a implantação do metropolitano na resolução de tais problemas e reforça as vantagens da implantação do metropolitano para o desenvolvimento da economia e da indústria do país. Nota-se o equilíbrio na estrutura do relatório, direcionado aos interesses diretos do município e do governo federal.

A primeira seção abordou o descasamento entre a demanda por transporte e a oferta. O METRÔ argumentou que o aumento da demanda decorria das altas taxas de urbanização e

incremento populacional. A insuficiência da oferta derivava da baixa qualidade dos transportes sobre pneus (os bondes elétricos já estavam extintos) resultando em uma excessiva motorização e uso indiscriminado dos meios de transporte dependentes dos combustíveis derivados de petróleo. No meio da exposição dos problemas urbanos aparece quase que timidamente uma frase relevante: *“Especificamente em São Paulo, o centro mais dinâmico do país [...]”*. A temática da importância econômica de São Paulo é retomada em relatórios posteriores e se adianta a um possível questionamento das razões para o investimento de tantos recursos vindos das três esferas de governo para uma única infraestrutura que atenderia um município específico.

Após a explanação dos problemas urbanos, o metrô é apresentado como solução. Na seção correspondente, o documento reitera a insuficiência do sistema de transporte público sobre pneus, o uso excessivo de combustíveis derivados de petróleo nos transportes e o congestionamento de veículos:

No Brasil, 55% da energia produzida pelo petróleo são gastos em transportes. A utilização do sistema metroviário, em substituição a outros meios que empregam o petróleo como energia, significa, portanto, além da melhor fluidez no transporte de massa, economia apreciável de combustível e de divisas para o país. Para que se possa avaliar convenientemente esse aspecto, somente a Linha 1, Norte- Sul, do Metro de São Paulo, com 17 km de extensão, proporcionará uma economia anual de 117 milhões de litros de combustível. (SÃO PAULO-METRÔ, 1974, n. p.)

O argumento da potencial economia de petróleo a ser gerada pelo metrô se fez presente em todos os relatórios entre 1973 e 1980, justamente o período em que o país mais sofreu os efeitos das duas crises internacionais do petróleo. Na sequência, as seções “desenvolvimento do país” e “tecnologia brasileira” descrevem a contribuição do metropolitano ao desenvolvimento da indústria nacional:

São Paulo, ao adotar um sistema de Metro de apurada tecnologia por seus índices de automação, destacou, ainda mais, sua posição no surto de desenvolvimento que, envolvendo o país, atinge todos os setores da economia nacional, que no exercício de 1973 apresentou expressivo desempenho, traduzido pelo crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) da ordem de 11,4%. (SÃO PAULO-METRÔ, 1974, n. p.)

Ao selecionar um sistema metroviário de equipamentos modernos, não tradicionais, o Metro de São Paulo propiciou à indústria nacional o aprimoramento de técnicas de fabricação e a criação de novos campos para o desenvolvimento de mão-de-obra especializada. Isso principalmente em razão da exigência do Metro de obter índices crescentes de nacionalização, já desde a implantação de sua primeira linha. (SÃO PAULO-METRÔ, 1974, n. p.)

Verifica-se, assim, que a Companhia do Metro, ao desenvolver a implantação de seu projeto de transporte rápido de massa, determinou a aplicação de técnicas e procedimentos novos, agora já assimilados por outros setores da engenharia nacional, que passam a utilizá-los em suas obras. (SÃO PAULO-METRÔ, 1974, n. p.)

Em 1973 a economia brasileira sofria os efeitos da crise internacional agravada pelo primeiro choque do petróleo. Segundo Gomide & Galindo (2013), a primeira crise do petróleo acendeu um alerta no governo federal para buscar soluções para rever a matriz energética e buscar alternativas para a redução do consumo de derivados do petróleo. No entanto, na visão de Fagnani, (2017) e Gomide & Galindo (2013), a pressão popular por melhor qualidade e tarifas mais módicas no transporte público urbano contribuiu para que o regime militar incluísse o transporte público na agenda federal.

Em termos práticos, o transporte público urbano foi incluído no II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND); o governo federal transferiu a responsabilidade pela fixação das tarifas à esfera municipal, e em 1975 criou o Fundo de Desenvolvimento de Transporte Urbano (FDTU), a Empresa Brasileira de Transporte Urbano (EBTU) e o Fundo Nacional de Transporte Urbano (FNTU).

Em todos os relatórios deste e do período posterior, o METRÔ reconheceu a importância da articulação interfederativa. Em seu relatório de 1976, registrou que a Linha Leste-Oeste entrou na agenda federal como “programa urbano de prioridade nacional”(SÃO PAULO-METRÔ, 1977, n. p.).

Este período da história do METRÔ pode ser entendido como de construção de uma identidade empresarial respeitada e admirada pelas três esferas de governo, seus acionistas e financiadores, responsável por construir um sistema de transporte inovador, totalmente diferente dos então precarizados modos de transporte público, que solucionaria problemas urbanos de mobilidade e contribuiria para o desenvolvimento econômico e industrial do país.

1.2.3. 1974-1988: “Transporte, um direito do cidadão e um dever do Estado”

O ano de 1974 é emblemático para o METRÔ. Ainda em período de testes e sem cobrança tarifária até 1975, os primeiros carros começaram a rodar sobre os trilhos do metrô entre as estações Jabaquara e Vila Mariana sob a responsabilidade direta do METRÔ.

Em junho de 1974 a lei municipal nº 8.075/74²⁵ autorizou o executivo a outorgar ao METRÔ, em regime de concessão, o serviço de transporte metroviário de passageiros. Em sequência, o decreto nº 11.276/74 regulamentou as condições de prestação do serviço, e determinou o prazo de concessão à exploração do serviço pelo METRÔ por 90 anos, prorrogáveis a juízo da prefeitura.

A lei autorizativa do METRÔ previa que a operação do serviço de transporte metroviário de passageiros poderia ser executada diretamente por ela ou concedida à iniciativa privada. A intenção do METRÔ de operar diretamente o serviço de transporte metroviário da RMSF já estava explícita em seu relatório administrativo de 1973. Essa decisão se relaciona ao momento político e econômico que o país atravessava – de nacionalização da tecnologia e grandes investimentos públicos em infraestrutura – e à capacitação da própria empresa, que desenvolveu internamente competência para operar os serviços de transporte.

O discurso metroviário presente no relatório de 1974 é bastante distinto do precedente. Os argumentos que justificam a implantação da infraestrutura não aparecem com a mesma força, não há queixas quanto à quantidade de recursos obtidos e nem menção à crise econômica brasileira ou internacional. Provavelmente o sucesso com a inauguração da primeira linha, o avanço na nacionalização da tecnologia e o discurso da economia do uso de combustíveis derivados do petróleo, em um contexto pós primeira crise internacional do petróleo e lançamento do Proálcool, tenha estreitado os laços interfederativos:

Em São Paulo, enquanto a Linha 1 Norte-Sul caminha para a sua conclusão como empreendimento construído e já inicia por etapas sua fase operacional, são lançados os fundamentos, através de uma ação cooperativa dos governos federal estadual e municipal, para a implantação da Linha 2 Leste-Oeste, no corredor mais carente de transporte. (SÃO PAULO-METRÔ, 1975, n. p.)

²⁵ Lei nº 8.075, de 26 de junho de 1974. Dispõe sobre concessão do serviço de transporte metroviário, e dá outras providências, foi parcialmente revogado pela lei nº 8.830 de 12 de dezembro de 1978.

Os recursos necessários para a continuação das obras da linha 1-Azul e para iniciar as obras da linha Leste-Oeste advieram de uma combinação de fontes que incluíram aporte de capital dos acionistas, empréstimos e financiamentos nacionais e estrangeiros, além dos já contratados nos anos anteriores. Dos recursos nacionais, destacou-se aqueles obtidos com a Financiadora de Inovação e Pesquisa (FINEP), Agência Especial de Financiamento Industrial (FINAME) e Banco de Desenvolvimento do Estado de São Paulo (BADESP).

Em 1975 o METRÔ iniciou a operação comercial do trecho Jabaquara-Liberdade da Linha Norte-Sul e avançava nas obras da Linha Leste-Oeste. Tão logo a operação comercial foi iniciada, o METRÔ percebeu a inviabilidade de contar exclusivamente com as receitas tarifárias e acessórias para cobrir as despesas operacionais e passou a demandar da Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP) subvenções de custeio, para além dos aportes de capital recebidos.

O decreto nº 11.276/74, em conformidade como artigo 52 da Lei nº 9.842/67²⁶ (Lei Orgânica dos Municípios), determinou que as tarifas seriam fixadas pela PMSP em valor compatível com os custos do serviço. O METRÔ, no entanto, apresentou em seus relatórios um posicionamento ligeiramente diferente. Segundo ele, o valor da tarifa única²⁷ do metrô também deveria levar em conta a capacidade de pagamento da população cabendo ao poder público subvencionar o transporte, a exemplo de uma prática adotada em outras cidades do mundo, conforme pode ser conferido nos trechos a seguir:

Tendo em vista a tarifação social e a tarifa média realmente recebida pelo Metrô, torna-se necessária uma complementação desses valores para que se atinja o equilíbrio econômico-operacional da Companhia. Esta complementação deve vir sob a forma de subvenção dos poderes públicos como ocorre com os demais Metrôs do Mundo.

Ressalte-se que de 1976 a 1978 a Prefeitura do Município de São Paulo subvencionou parcialmente os déficits operacionais do Metrô num total de Cr\$ 1,3 bilhão, a preços correntes, garantindo assim a manutenção de uma tarifa social sem consequências severas para as finanças da Companhia. Todavia, a partir de 1979, o Metrô não mais recebeu recursos para essa finalidade, obrigando-se a transferir outros recursos para a cobertura de seus déficits operacionais, comprometendo, destarte, sua capacidade de investimento.

[...]

²⁶ Artigo 52. As tarifas dos serviços públicos deverão ser fixadas pelo Executivo, tendo-se em vista a prestação do serviço pelo custo.

²⁷ O consórcio HMD sugere a aplicação de tarifa única, independentemente da extensão do percurso.

O Governo do Estado examina, presentemente, convênio a ser firmado com a Prefeitura Municipal mediante o qual ambos os poderes deverão cobrir o atual déficit operacional da Companhia.

(SÃO PAULO-METRÔ, 1984, p. 37)

O artigo 19 do decreto nº 11.276/74 prevê como receita acessória a renda obtida com atividades de publicidade, aluguéis, participações e serviços complementares. Independentemente das subvenções custeadas pelo poder público e da exploração das receitas acessórias mencionadas no decreto, o METRÔ atuou em duas outras frentes: política de redução dos custos administrativos e exploração de outras atividades para além daquelas relacionadas diretamente à rede metroviária.

É recorrente nos relatórios administrativos do METRÔ a explicação da adoção de políticas de austeridade interna e outras ações voltadas ao aumento da eficácia e eficiência administrativa para redução dos custos internos. Estas ações caminharam em paralelo justamente com o período em que a empresa mais precisou expandir e aumentar o seu quadro funcional para empreender a nacionalização de uma tecnologia até então estrangeira, lidar com a implantação e operação de duas novas linhas de metrô, em um sistema pioneiro no Brasil, e avançar com as atividades de planejamento, projeto e obras das linhas futuras e expansões das existentes.

Até o ano de 1989, o METRÔ administrava diretamente os terminais rodoviários de São Paulo, o serviço metropolitano de ônibus de acesso ao Aeroporto Internacional de São Paulo e a rede de trólebus, cabendo a ela a exploração de suas receitas (e despesas). Além das atividades mencionadas, o METRÔ aproveitou todo o desenvolvimento tecnológico e conhecimento adquirido para vender serviços de consultoria e firmar parcerias com diversos metrô do mundo a partir de 1984.

Conforme pôde ser observado, o METRÔ adotava ações para aumentar as suas receitas e reduzir seus custos, e assim, demandar menores valores a título de subvenções e custeios advindas do poder público para a operação do serviço de transporte. No tocante à política de implantação da rede básica, manteve os seus esforços centrados no apoio governamental interfederativo para captação de recursos via aporte de capital, empréstimos e financiamentos;

Um desafio de tal porte somente poderia ser cogitado e enfrentado, com resultados positivos, sob a égide maior do Governo Federal, que temo seu esforço e participação destacados, com o estabelecimento subsequente de programa de vultosos investimentos urbanos e de medidas diretivas concretas de aplicação desses mesmos

investimentos. Conforme salientado pelo Chefe da Nação, as grandes realizações no campo do desenvolvimento urbano deverão ser compartilhadas, harmonicamente, pelo Governo da União, dos Estados e dos Municípios.

Nesse contexto, para a ampliação do sistema metroviário paulista, é que foi decidida, em ação conjunta do Governo Federal, Estadual e Municipal, a construção da Linha 2 Leste-Oeste, como projeto urbano prioritário.

(SÃO PAULO-METRÔ, 1976, n. p.)

Em momentos de menor disponibilidade de recursos, é relatada, à revelia do METRÔ e aprofundando ainda mais a crônica situação dos transportes públicos em São Paulo, a redução e escalonamento no ritmo das obras:

[...] diminuindo-se o ritmo expropriatório a partir do último semestre, diante do programa de contenção. Igualmente, a ausência de novos aportes financeiros, durante o ano, não possibilitou a abertura de mais frentes de trabalho nessa segunda Linha. (SÃO PAULO-METRÔ, 1977, n. p.)

Em 1979, o Metrô de São Paulo teve de se ajustar às condições econômico-financeiras do País, no que diz respeito à provisão de capital. Em consequência, foi imperiosa a reformulação do cronograma de obras. Em alguns períodos, o ritmo de certos trechos foi alterado, sem, porém, comprometer os objetivos de prazo médio que, naturalmente, dependem do fluxo futuro de recursos. (SÃO PAULO-METRÔ, 1980, p. 10)

A partir de 1983 o METRÔ decidiu eliminar as obras de melhoramentos urbanos para tentar se adequar aos recursos recebidos, passando a construir “com um sistema viário mínimo”(SÃO PAULO-METRÔ, 1984, p. 4).

Em 1975 foram criados no âmbito federal o Fundo Nacional do Desenvolvimento Urbano (FNDU)²⁸, pela lei nº 6.256/75 e o Fundo do Desenvolvimento de Transportes Urbanos (FDTU), criado pela lei nº 6.261/75. O FNDU destinava-se a prover apoio financeiro na implantação e melhoria da infraestrutura urbana, à fundo perdido, tendo como principais recursos os orçamentos da União e operações de crédito. Este fundo apoiava cinco áreas distintas; transportes urbanos, distritos industriais, saneamento, centros sociais e outros projetos sendo que a dos transportes urbanos captava a maior fatia (VASCONCELLOS et al. 2011, p. 39). Segundo os autores, o FNDU era “um dos fundos mais expressivos da política urbana”(VASCONCELLOS et al. 2011, p. 39) e representou um “notável progresso institucional”(BARAT, 1984, p. 84).

²⁸ Lei nº 6.256/75 que cria o Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano e dá outras providências.

A parcela do FNDU dedicada aos transportes era transferida ao FDTU, administrado pela Empresa Brasileira dos Transportes Urbanos (EBTU), também criada pela lei nº 6.261/75. Além de receber recursos do FNDU, o FDTU dispunha de duas outras importantes fontes: a Taxa Rodoviária Única (TRU) e o Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos e Gasosos (IULCLG).

Embora o FNDU e o FDTU fossem importantes fundos de recursos para o financiamento de infraestruturas de transportes e o METRÔ continuamente queixar-se da insuficiência de recursos frente às suas expectativas, dentre todos os relatórios administrativos analisados há apenas menção direta a estes fundos de transportes no relatório de 1976. A EBTU, por sua vez, teve expressiva participação acionária no METRÔ entre 1978 e 1987 e uma brusca redução na participação após 1987 até a sua extinção²⁹ (Figura 6).

Figura 6 - Variação da participação acionária da EBTU no METRÔ

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados extraídos dos relatórios administrativos.

Não obstante os esforços empreendidos pelo METRÔ para reduzir os seus custos administrativos, o aumento gradativo da demanda de passageiros na rede metroviária, em especial após a inauguração comercial da linha Leste-Oeste e a diversificação dos serviços prestados, o METRÔ registrou continuamente prejuízo contábil e resultado operacional

²⁹ Decreto nº 230/91.

negativo. Ainda assim, em detrimento da obtenção do equilíbrio econômico-financeiro e com o discurso de que o déficit é algo intrínseco à natureza do serviço, defendia que a tarifa cobrada deveria considerar a capacidade de pagamento da população e pressionava o poder público por maiores repasses a título de subvenções de custeio.

Quanto à implantação da rede básica, queixava-se em seus relatórios, ano após ano, da insuficiência na quantidade dos recursos públicos recebidos, em especial nos períodos de 83 a 84 e entre 88 a 89, em que há adicionalmente restrições impostas pelo Banco Central à captação de empréstimos.

Excepcionalmente à política intermitente de recursos investidos no METRÔ, em 1978 foi lançado o Plano Trienal. Este plano tinha como objetivo assegurar o ritmo de construção das linhas metroviárias através de inversão garantida e perene, por três anos, de recursos do Município, Estado e União e foi fundamental na finalização do primeiro trecho da linha Leste-Oeste.

Percebe-se que tanto para a operação dos serviços de transporte quanto para a expansão da rede, até 1989 o poder público é o único destinatário das expectativas orçamentárias do METRÔ:

[...] o número e a grandeza dos projetos indispensáveis à solução dos problemas urbanos, sobretudo dos centros maiores, como é o caso de São Paulo, geram e alargam desequilíbrio do superávit líquido para investimentos das administrações locais.

Daí, a absoluta necessidade do aporte de recursos financeiros, notadamente do poder central. Consciente da atenção e prioridade que devem ser conferidas à problemática urbana, o Governo Federal estabeleceu as regiões metropolitanas e criou a Comissão Nacional de Política Urbana e Regiões Metropolitanas - CNPU, para orientar o processo, em visão nacional.

(SÃO PAULO-METRÔ, 1977, n. p.)

Apesar da grave crise econômica, política e institucional que o país passava nos anos 80, a estratégia do METRÔ em centrar os seus esforços na captação de recursos públicos, seja para investir na implantação da rede básica ou para subvencionar a operação, em especial na esfera federal, é coerente com o contexto centrado na estratégia nacional-desenvolvimentista, impulsionado pelo II Programa Nacional de Desenvolvimento (II PND).

Essa via era de mão-dupla. Enquanto o METRÔ recorria a, e dependia de recursos públicos para implantar a rede e subvencionar a operação, o poder público contava, por um lado, com o METRÔ para a gestão eficiente dos recursos na implantação da rede e na operação

metroviária e, por outro lado, para a nacionalização de tecnologia e contribuição na redução do uso de transportes dependentes de combustíveis derivados do petróleo.

Em 1983, a despeito do agravamento da crise político-econômica, por exigência do Secretaria de Negócios Metropolitanos o escopo do METRÔ fora ampliado, passando a responsabilizar-se também pelo sistema de transporte metropolitano. Ele foi responsável pela construção do Anel Viário Metropolitano (que estabeleceu a ligação entre a Marginal do Rio Pinheiros e a Rodovia Fernão Dias), da Ponte do Morumbi, da rede metropolitana de trólebus, e até pela pavimentação de ruas para a circulação de ônibus urbano a partir de recursos das agências nacionais e multilaterais de fomento.

Paralelamente ao aumento do seu escopo de atuação, em 1983 relatou graves entraves na captação de recursos nacionais e internacionais para atender as suas expectativas de qualidade e de expansão da rede,

Um dos principais entraves à captação de recursos no mercado nacional tem sido a Resolução 831 do Banco Central que fixa limites para a expansão de crédito do sistema bancário doméstico ao setor público; na prática, portanto, os bancos reduziram em termos reais seus empréstimos às empresas estatais uma vez que a expansão permitida pelo Banco Central esteve abaixo da taxa de inflação do período.

Quanto aos empréstimos em moeda estrangeira, apesar da aprovação do Senado Federal em fins de 1982, do montante de US\$ 150 milhões a serem mobilizados para a Companhia, somente foi possível captar US\$ 38,8 milhões em face das dificuldades para obtenção de aval do Governo Federal e daquelas do próprio mercado financeiro internacional. Deste total, US\$ 22,3 milhões foram captados pelo Governo do Estado (US\$ 10 milhões) e pela Prefeitura do Município (US\$ 12,3 milhões) para subscrição de ações da Companhia e os restantes US\$ 16,5 milhões diretamente pelo Metrô.

(SÃO PAULO-METRÔ, 1984, p. 33)

e buscou uma nova alternativa para captar mais recursos; implantar o Programa Empreendimentos Associados:

[...] a grande proposta da nova Administração da Companhia é a de associar ao Metrô empreendimentos imobiliários e comerciais com participação da iniciativa privada. Serão aproveitadas as áreas desapropriadas e não utilizadas totalmente na construção de estações ou terminais, edificando-se em torno dos mesmos ou nos seus espaços aéreos. Assim, as obras do Metrô tornam-se parcialmente autofinanciáveis, o sistema ganha novos usuários e propicia-se economia de combustível. A futura Estação Marechal Deodoro é um bom exemplo dessa nova filosofia. Sobre essa estação, planeja-se a construção de um “shopping center” e um conjunto habitacional. A mesma orientação aplica-se aos dois estacionamentos de automóveis da Estação Tatuapé. (SÃO PAULO-METRÔ, 1984, p. 4-5)

A participação da iniciativa privada nos negócios metroviários aparece pela primeira vez. Neste momento, a ideia da participação do setor privado ainda estava restrita aos empreendimentos imobiliários e comerciais nos entornos das estações e tinha como principal objetivo fornecer ao METRÔ uma fonte perene de recursos. Tal situação se encaixa no conceito ampliado de parceria público-privada, porém é radicalmente distinta do que virão a ser as futuras PPPs, tais como a da Linha 4-Amarela. No período em apreço, o METRÔ ainda mantinha o seu posicionamento de que os sistemas de transporte deveriam ser concebidos e operados por empresas públicas:

Esses sistemas de transporte são operados, geralmente, em várias metrópoles do mundo, por empresa pública, com exceção do serviço alimentador que, em alguns casos, é contratado junto a empresas privadas e fiscalizado pelo poder público. Dentro das novas atribuições do Metrô de São Paulo, esse esquema também foi adotado para a Região Metropolitana de São Paulo, onde a Companhia se responsabiliza pelos sistemas de metrô e trólebus e, por delegação da Secretaria dos Negócios Metropolitanos, pelo gerenciamento da rede intermunicipal de ônibus, operada por empresas privadas. (SÃO PAULO-METRÔ, 1987, p. 7)

Em 1984 o objeto social do METRÔ foi formalmente alterado por deliberação da Assembleia Geral Extraordinária para ampliar sua atuação à exploração de serviços de transporte público sobre pneus, construção e comercialização de prédios na faixa de influência do sistema de transporte, e comercialização de tecnologia. O METRÔ continuou relatando dificuldades na captação de empréstimos, ainda que houvesse no país certa expectativa de retomada de crescimento econômico devido ao acordo firmado com o Fundo Monetário Internacional (FMI) em 1983 para recuperação das contas externas:

A expectativa de retomada do crescimento econômico do País, vivida em 1984, não trouxe efeitos significativos quanto à disponibilidade de recursos para as empresas públicas de transporte de massa, particularmente para a Companhia. Isto levou a empresa a intensificar seus esforços, iniciados em 1983, na captação de recursos destinados à expansão da rede básica e à manutenção da qualidade dos serviços prestados à comunidade. (SÃO PAULO-METRÔ, 1985, p. 43)

Devido à falta de autorizações adicionais pelo Governo Federal, o METRÔ captou do exterior US\$ 43 milhões de dólares, cerca de 90% do previsto, “visando a rolagem da dívida externa vencível em 1984” (SÃO PAULO-METRÔ, 1985, p. 44). Quanto aos empréstimos internos, captou apenas 39% do previsto orçamentariamente devido a restrições de crédito impostas pelo Banco Central do Brasil³⁰. Para suprir a insuficiência dos recursos obtidos de

³⁰ Resoluções 831 e 991.

terceiros, obteve um aporte de capital realizado pelo GESP e pela PMSP 153,9% acima do orçamento previsto.

O METRÔ relatou uma intensificação nos esforços de captação de recursos nacionais, iniciado no ano anterior, e, graças ao apoio do Governo do Estado de São Paulo e do Governo Federal, obteve empréstimos de 32,1 milhões de ORTN³¹ junto ao BNDES, o que lhe possibilitou equacionar as questões financeiras, avançar com a expansão da linha Leste-Oeste retomando as frentes de obras que estavam paralisadas desde o ano anterior, investir na rede metropolitana de trólebus e ter garantido recursos para dar continuidade de parte dos programas de investimentos para os próximos três anos. Obteve R\$ 1,699³² milhões de reais com a FINEP para custear parcialmente os estudos e projetos para desenvolvimento do Programa de Ação Imediata de trólebus na RMSP e R\$ 96,880³³ milhões de reais para a aquisição de trens da Linha Leste-Oeste, de sistemas eletrônicos diversos e de outros equipamentos juntamente com o FINAME, vinculado ao BNDES.

Apesar dos excedentes do aporte do GESP e da PMSP e dos recursos obtidos via BNDES, a entrada de recursos foi insuficiente, como atesta o aumento dos seus passivos - devido, segundo o próprio METRÔ, ao acúmulo de dívidas e aos juros moratórios (SÃO PAULO-METRÔ, 1985). A partir de 1984, passou a ter que lidar com o vencimento dos empréstimos e financiamentos contratados nos anos anteriores para o pagamento do consórcio HMD e implantação da primeira linha. Até 1991 a solução adotada foi executar a rolagem da dívida.

A compensação orçamentária assumida pelas esferas municipais e estaduais para suprir a insuficiência de empréstimos e financiamentos e a relevante participação do BNDES demonstra mais uma vez a forte articulação interfederativa e o programa político brasileiro que valorizava o investimento nas infraestruturas e na nacionalização da tecnologia.

Na contramão da situação financeira relatada até então e em uma situação privilegiada no setor de transportes públicos urbanos, o relatório de 1985 demonstrou grande otimismo por parte do METRÔ devido a consolidação de acordos com o poder público que viabilizaram o seu programa de investimentos para 1985, 1986 e 1987, resultando na obtenção de recursos suficientes para finalizar as obras da linha Leste-Oeste, avançar no planejamento e projeto da terceira linha Vila Prudente-Vila Madalena, desenvolver o projeto de extensão da linha Norte-

³¹ Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN) era uma modalidade de título público federal.

³² Valor corrigido pelo IGP-DI (FGV) para dezembro de 2019. Valor original de Cr\$ 303,4 milhões de cruzeiros.

³³ Valor corrigido pelo IGP-DI (FGV) para dezembro de 2019. Valor original de Cr\$ 17,3 bilhões de cruzeiros.

Sul até Tucuruvi e para iniciar as obras da Rede Metropolitana de Trólebus. Fagnani (2017) afirma que neste período os investimentos federais no setor de transporte ficaram comprometidos por causa da pressão internacional para o pagamento do serviço da dívida, mas ainda assim o METRÔ logrou o fechamento de um acordo de investimentos por um prazo de três anos.

O METRÔ recebeu também um aumento significativo no aporte de recursos a título de subvenções e custeio da operação e manteve o seu posicionamento quanto a aplicação da tarifa social e compensação financeira a cargo do poder público:

A fixação das tarifas do transporte metroviário pelo poder público vem sendo feita considerando-se a essencialidade do serviço de transporte urbano de massa contemplando a capacidade sócio-econômica dos usuários. Conhecida a capacidade socioeconômica dos usuários, observa-se que não há possibilidade de se fixar tarifas que permitam a obtenção de receita suficiente para cobrir as despesas de exploração, fato comum na grande maioria das companhias metroviárias em todo o mundo. Desta forma, o equilíbrio econômico-financeiro da companhia, observando-se os critérios de eficiência definidos para o serviço e garantida a continuidade de sua prestação, depende de recursos fornecidos pelo poder público a quem cabe a complementação. (SÃO PAULO-METRÔ, 1986, p. 44)

O otimismo do METRÔ permaneceu somente por mais dois anos.

O ano de 1986 foi marcado por uma expectativa de aquecimento da economia. Em fevereiro foi implantado o Plano de Estabilização Econômica que, entre uma série de medidas, determinou o congelamento dos preços para controlar o consumo e reduzir a inflação. Para a operação do METRÔ, se tal medida resultou, por um lado, no congelamento tarifário e em menor captação de receita tarifária por passageiro transportado, por outro, foi justamente o congelamento tarifário um dos fatores que contribuiu para a retomada do crescimento da demanda. Apesar do impacto causado sobre o valor da tarifa com a vigência do plano e do não recebimento de subvenções para custeio da operação, registrou lucro operacional contábil, em função justamente dos ajustes propiciados pelo programa de estabilização econômica³⁴.

Quanto à implantação da rede básica e às novas atividades sob responsabilidade do METRÔ, reiterou-se o recebimento do apoio financeiro necessário por parte do Governo do Estado de São Paulo, o que permitiu o prosseguimento da ampliação da rede metroviária e de trólebus e a construção do Anel Viário Metropolitano, afirmando que seu desempenho não foi afetado pela nova situação econômica do país.

³⁴ DL 2284/86.

De 1986 em diante não se nota ênfase na estratégia de nacionalização da tecnologia. A ausência desta temática nos relatórios pode ser tanto explicada pela finalização do processo de nacionalização da tecnologia, como também pode ser um sinal do arrefecimento da política nacional desenvolvimentista.

A partir da visão de que o METRÔ deveria ampliar suas contribuições sociais para além do transporte, iniciou-se a implantação do Programa Estadual “Turma da Rua” através de um convênio firmado entre o METRÔ e a Secretaria do Estado do Menor. O programa “Turma da Rua” consistia na construção, a cargo do METRÔ, de dez creches e cinco “Clubes da Rua” com o objetivo de atender menores carentes.

Importante esclarecer que a ideia de responsabilidade social trazida pelo discurso neoliberal – e cada vez mais em voga – tem um caráter e objetivos bem distintos das ações sociais realizadas pelo METRÔ até o final dos anos 80. Neste período, o METRÔ estava comprometido em se integrar de forma mais ampla à comunidade.

Em 1987 o METRÔ passou por transformações relevantes em suas frentes de atuação. Sua responsabilidade pelo gerenciamento do sistema metropolitano de ônibus, pela operação da rede de trólebus e a exploração das linhas de ônibus, seletivas e regulares, de acesso ao Aeroporto Internacional de Guarulhos foram transferidas para a EMTU.

A estratégia de captação de recursos também passou por mudanças. Firmou parceria com o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) através do Programa EBTU-BIRD IV para financiar as obras da Ponte do Morumbi, parte do Anel Viário Metropolitano e do Viaduto Dutra-Fernão Dias e, que, além destas três obras viárias, previa também a complementação da pesquisa Origem-Destino realizada em 1987. A ideia do Programa de Empreendimentos Associados foi retomada sob a justificativa de se poder dispor de outra fonte de recursos:

Entendemos, pois, que apesar dos importantes recursos que requer a construção das novas linhas e apesar da escassez dos mesmos, o Metrô deverá prosseguir em ritmo acelerado a sua implantação. Nesse sentido, a participação da iniciativa privada, beneficiária direta do empreendimento, poderá dar uma colaboração decisiva. O projeto da Estação Água Branca é um exemplo real dessa possibilidade de colaboração entre em ação do Governo e de grupos particulares. (SÃO PAULO-METRÔ, 1989, p. 4-5)

Como ficou explícito nos discursos dos relatórios administrativos analisados até aqui, nesse período o METRÔ orientou os seus esforços para o estabelecimento e fortalecimento das

relações com os três níveis de governo, de forma a obter vultosos recursos públicos para implantar a rede básica e para custear o serviço de transporte, embora o país estivesse passando por um período bastante turbulento no plano econômico.

Se, por um lado, ficou evidente o alinhamento entre os três níveis de governo, por outro lado também ficou visível a ausência de um projeto político de longo prazo que garantisse mecanismos institucionais perenes de transferência de recursos públicos. Esta análise demonstrou que em cada ano as soluções e as alternativas mudavam ao sabor da conjuntura política e econômica. Contudo, o METRÔ entendia que o planejamento e construção de linhas metroviárias era algo de longo prazo, não podendo sujeitar-se a intermitências orçamentárias.

O entendimento do momento político pelo qual passava o país é fundamental para compreender o ciclo seguinte, intitulado “*diálogos com a iniciativa privada*”, e as mudanças decorrentes na forma de atuação do METRÔ. O regime militar dava sinais claros de arrefecimento desde 1984 e, quatro anos depois foi promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil. Dentre uma série de transformações significativas trazidas pela nova Constituição, talvez a reforma da Administração Pública Federal, a municipalização do trânsito e do transporte e a delegação à iniciativa privada das atividades econômicas, salvo aquelas de “relevante interesse coletivo e imperativo da segurança nacional”³⁵ tenham sido as mais impactantes para o METRÔ de São Paulo.

Vasconcellos *et al.* (2011), lembram a esse respeito que, a exemplo das antecessoras, a Constituição Federal de 1988 também não criou nenhuma fonte permanente de recursos, imposto ou fundo dedicado ao investimento em transporte urbano – ao oposto do que fez com a educação básica e com a saúde. Fagnani (2017) acrescenta que com a globalização e as políticas de caráter liberalizantes adotadas, o transporte urbano saiu da agenda federal, e as privatizações e concessões ganharam destaque.

³⁵ Art. 173 da CF. 1988.

1.3. 1989-2018: Diálogos com a iniciativa privada

O período entre 1989 e 2018 é definido pela crescente participação da iniciativa privada nos negócios metroviários. Este período é composto por quatro fases: a *1989-1995: Transição neoliberal: Programa de Empreendimentos Associados e a Privatização dos Terminais Rodoviários* relata as primeiras transferências de ativos à iniciativa privada, justificada pela insuficiência de subvenções públicas à operação do metrô; a *1995-2007: O discurso do esgotamento do Estado provedor e a ilusão do pote de ouro na iniciativa privada* é marcada pelo desalento do METRÔ quanto à captação de recursos obtidos exclusivamente da esfera pública e, simultaneamente, por uma expectativa de obtenção de recursos suficientes à operação e expansão da rede metroviária a partir das diversas modalidades de parcerias com empresas privadas; a fase *2007-2012: O apoio interfederativo e a dependência dos agentes externos* discorre sobre um momento em que há uma retomada do apoio dos três níveis de governo, maior dependência das agências multilaterais e consolidação da ideia de transferir ao setor privado a responsabilidade pela construção e operação das novas linhas metroviárias e a *2012-2018: A difusão das PPPs* relata o momento atual de negociação de todas as novas linhas sob o modelo de PPP.

1.3.1. 1989-1995: Transição neoliberal: Programa de Empreendimentos Associados e a Privatização dos Terminais Rodoviários

Até o período anterior, o METRÔ se relacionava majoritariamente com os três níveis de governo do Estado brasileiro. O período compreendido entre 1988 e 1994 abordará um momento de aproximação gradativa à iniciativa privada.

O ciclo 1989 e 1995 foi permeado por transformações e contradições no METRÔ. Havia uma preocupação crescente com seu desempenho financeiro – culminando na estratégia declarada de obtenção do equilíbrio econômico-financeiro a partir de 1995 –, mas mantinha-se a visão de que o METRÔ cumpria uma importante função social. Embora parte de seus ativos tenham sido transferidos à EMTU e à iniciativa privada no período anterior, o METRÔ permaneceu atuante no sistema metropolitano de média capacidade e na implantação do Corredor Oeste. Iniciaram-se, os estudos da Linha Ferreira-Oriente, prevendo forte parceria

com o Banco Mundial e, paralelamente, os do primeiro trecho da Linha 5-Lilás mantendo-se, predominantemente, a participação do poder público. Isto é, permaneceu o seu caráter social e a presença do Estado ao mesmo tempo em que uma visão mais financista e a tentativa de redução do Estado ganhava força.

O contexto de crise fiscal passado por diversos países na década de 80 abriu espaço para o fortalecimento das ideias de que o modelo de Estado mais presente na economia não se sustentaria dentro de uma economia globalizada. O discurso neoliberal difundido pelo “Consenso de Washington” começou a se fazer mais presente no campo político e ideológico brasileiro. O país recém-recuperara a democracia com as primeiras eleições diretas e já emplacou uma série de mudanças alinhadas às “boas práticas” do novo modelo político, econômico e ideológico que se desenhava. A aprovação do Programa Nacional de Desestatização (PND)³⁶ deu um novo e importante impulso em direção à consecução da política privatizante desde a criação da SEST. Nas palavras de Fagnani (2017, p. 13), este é um momento marcado “pelo alinhamento do país ao processo de ajuste macroeconômico e de reforma liberal do Estado defendido pelas potências hegemônicas”.

O METRÔ seguiu o mesmo rumo da orientação política adotada pelo país e pelo Governo do Estado de São Paulo. Porém, foi sob argumentos de natureza essencialmente econômico-financeira tais como “captar recursos financeiros junto à iniciativa privada” (SÃO PAULO-METRÔ, 1990, p. 14), “sobrecarga da capacidade financeira do Estado” (SÃO PAULO-METRÔ, 1993, p. 15) e “escassez de investimentos” (SÃO PAULO-METRÔ, 1995, n. p.), que o METRÔ justificou a mudança na sua postura e, conseqüentemente, nas suas estratégias e ações.

Em termos práticos, o METRÔ começou gradativamente a avaliar o seu desempenho sob as métricas do setor privado e a adotar estratégias de gestão operacional similares às adotadas pelas empresas privadas. Assim, não é surpresa que suas principais decisões tenham tido viés mais neoliberal, como as privatizações dos terminais rodoviários e estacionamentos integrados, a implantação do Programa de Empreendimentos Associados em parceria com o setor privado e a aproximação com o Banco Mundial nas discussões da Linha 4-Amarela.

Conforme já exposto na seção anterior, em 1988 o METRÔ transferiu para a EMTU a responsabilidade pela gestão e operação do serviço metropolitano de ônibus de acesso ao

³⁶ Lei nº 8.031/90 revogada pela Lei nº 9.491/97.

Aeroporto Internacional de São Paulo, o gerenciamento do sistema metropolitano de ônibus e a operação da rede de trólebus. No ano seguinte deu início ao seu Programa de Privatização com vistas a transferir para a iniciativa privada – seja, não mais a outra empresa pública – os estacionamentos integrados, a administração dos terminais rodoviários existentes e a implantação dos novos terminais. A partir de então, em relação a esses serviços, a função do METRÔ passou a ser de supervisão e fiscalização.

A argumentação do METRÔ para a adoção de medidas de cunho neoliberal esteve quase sempre associada à insuficiência e intermitência de recursos públicos captados, e justificadas por uma suposta incapacidade financeira do Estado. Isso vale tanto para a operação quanto para a expansão da rede. O trecho a seguir é um dos poucos em que aparece explicitamente a política privatizante imposta pelo GESP, certamente influenciada pela orientação do PND e pelo fortalecimento do discurso neoliberal no cenário internacional:

Além dessas estações, o Metrô inaugurou junto à Estação Ana Rosa um estacionamento subterrâneo para 376 automóveis e 26 motos, obra de vulto que está sendo operada pela iniciativa privada e considerada um bom exemplo de terceirização, **dentro da política de privatização estabelecida pelo Governo do Estado de São Paulo.** (SÃO PAULO-METRÔ, 1993, p. 6, grifo nosso)

Em outros relatórios, o argumento utilizado pelo METRÔ para justificar a privatização dos terminais rodoviários tem caráter essencialmente econômico-financeiro, isto é, “eliminar os investimentos públicos na administração e implantação de terminais” (SÃO PAULO-METRÔ, 1990, p. 14).

Outra importante decisão tomada pelo METRÔ foi a implantação efetiva do Programa de Empreendimentos Associados. Em 1988 ressurgiu a ideia, esboçada cinco anos antes, mas ela só começou a tomar fôlego a partir de 1989. Pode-se dizer que este programa trouxe para o METRÔ a sua primeira experiência concreta de parceria com a iniciativa privada. A ideia consistia em oferecer à iniciativa privada a possibilidade de construir e explorar comercialmente as áreas remanescentes da implantação metroviária e, em contrapartida, esta pagaria um percentual do faturamento bruto ou uma remuneração mensal mínima, o que for maior, pelo uso do espaço.

Dentre alguns empreendimentos realizados dentro deste programa pode-se citar o Shopping Metrô Tatuapé, com obras iniciadas em 1995 e inaugurado em outubro de 1997, o Shopping Metrô Santa Cruz e o Boulevard São Bento, inaugurados em 2001.

Segundo os relatórios administrativos, o METRÔ tinha diversos motivos para implantar o Programa de Empreendimentos Associados, como aumentar a demanda de usuários fora dos picos (SÃO PAULO-METRÔ, 1984, p. 4-5) e ter maior alinhamento às iniciativas do GESP e STM (SÃO PAULO-METRÔ, 1992, p. 16), mas os argumentos de natureza econômico-financeira se sobressaíam. O principal objetivo apontado pelo METRÔ era captar recursos de forma contínua “para compor as provisões necessárias à continuidade da construção da malha de transporte de alta capacidade” (SÃO PAULO-METRÔ, 1990, p. 14).

O trecho a seguir foi extraído do relatório administrativo de 1992 e traz um bom exemplo da construção argumentativa do METRÔ para defender a implantação do Programa de Empreendimentos Associados:

A construção de uma rede metroviária, assim como a operação e a manutenção de sistema tão sofisticado e preciso, como imprescindível para uma metrópole do porte de São Paulo, exige constante inversão de recursos, o que, não raro, impõe difíceis sobrecargas à capacidade econômico financeira do Estado, seu principal ponto de apoio.

Esse fato e a atual tendência à atuação cooperativa das esferas pública e privada, que já faz parte da ideologia empresarial brasileira e vai ganhando consistência em iniciativas como o Fórum Paulista de Desenvolvimento, induziram, na Companhia do Metrô, há algum tempo, a ideia de buscar parceiros na iniciativa privada, para manter e intensificar suas atividades, no programa que leva o título de Empreendimentos Associados.

Esse programa busca identificar as oportunidades que a implantação e a operação do metrô representam, para determinados setores econômicos, tratando de equacionar os possíveis modos de participação desses setores, na atividade de transporte ou em atividades correlatas, sem que isso afete a funcionalidade e a concepção básica do sistema. Inúmeras questões institucionais, porém, sempre impuseram entraves à adoção das soluções propostas.

Em 1992, numa atitude muito positiva para a remoção desses entraves, o Governo do Estado e a Secretaria dos Transportes Metropolitanos lograram a aprovação da lei número 7.835 de 08 de maio, sobre contratos de concessão e permissão para construção, exploração, operação e administração de obras e serviços públicos. Criaram-se, assim, condições legais para a efetiva parceria entre Estado e iniciativa particular, tanto na exploração de espaço aéreo de obras públicas, como na privatização da gestão e administração de equipamentos de transporte.

A Companhia do Metrô, com base nessa legislação, firmou contrato com o CONDESHOP - Consórcio de Desenvolvimento de Shopping Centers, para a implantação de um empreendimento desse gênero sobre o terminal de ônibus vinculado à Estação Tatuapé, na Linha Leste-Oeste. Encetaram-se também as gestões necessárias junto a Municipalidade, para a aprovação do projeto e para a regularização das áreas que serão ocupadas.

(SÃO PAULO-METRÔ, 1993, p. 15 - 16)

O METRÔ iniciou sua explanação reforçando a necessidade de constantes inversões de recursos para continuar construindo um sistema “imprescindível para uma metrópole do porte

de São Paulo” e para manter a operação e manutenção de um “sistema sofisticado e preciso”. Porém, ainda que admita a necessidade de recursos, logo no segundo parágrafo aceita como um “fato” as “difíceis sobrecargas à capacidade econômico financeira do Estado” e, referindo-se a um contexto de “tendência à atuação cooperativa das esferas pública e privada, que já faz parte da ideologia empresarial brasileira”, afirma a necessidade em se firmar parcerias com a iniciativa privada (SÃO PAULO-METRÔ, 1993, p.15-16).

Até o período anterior, a estratégia do METRÔ esteve centrada em buscar maiores inversões de recursos junto ao poder público e em apontar para os prejuízos sociais quando os repasses eram insuficientes aos seus objetivos. A partir deste período, o METRÔ começou a aceitar o menor protagonismo do Estado quanto à transferência de recursos, repassando suas expectativas a um novo ente: a iniciativa privada.

Nota-se que esta é a primeira vez que em quase 20 anos aparece de forma explícita o argumento da sobrecarga sobre a capacidade econômico financeira do Estado. Ao longo de toda a história do METRÔ, as inversões de recursos públicos a seu favor sempre foram de grande monta, ainda que em geral aquém das suas expectativas. Mesmo nos períodos mais agudos de crise econômica e financeira brasileira, em nenhum outro momento o METRÔ menciona que talvez estivesse demandando recursos em demasia. Este é um indício de que até o período anterior ele entendia que cabia ao poder público financiar o transporte público, independentemente da quantidade de recursos necessários, e a partir deste momento sua visão do papel do poder público muda.

Outro aspecto deste texto que merece ser evidenciado é a identificação de um novo tipo de apoio fornecido pelo setor público ao METRÔ: a “remoção dos entraves institucionais” para criar as “condições legais para a efetiva parceria entre Estado e iniciativa privada, tanto na exploração de espaço aéreo de obras públicas, como na privatização da gestão e administração de equipamentos de transporte” para a viabilização do contrato de parceria. O METRÔ tira um o foco do poder público quanto às inversões de recursos, porém este permanecerá atuante nas demais esferas, como a normativa.

Em 1992 foi decretada pela Assembleia Legislativa de São Paulo (ALESP), e promulgada pelo então governador do Estado de São Paulo Luiz Antonio Fleury, a Lei de Concessões³⁷ que

³⁷ Lei nº 7.835/92.

regulamenta a concessão de obras públicas e a concessão e permissão de serviços públicos no âmbito estadual. Apesar da importância da aprovação desta lei para dar prosseguimento ao Programa de Empreendimentos Associados, Benvenuto (2018) pondera que ela se mostrou insuficiente para a viabilização da Linha 4-Amarela porque não permitia a alocação de recursos do Estado e, pela natureza do serviço, a linha 4 por si só não apresentava viabilidade financeira.

Importante esclarecer que aqui o objetivo não é criticar as privatizações dos terminais rodoviários, estacionamentos integrados ou a implantação do Programa de Empreendimentos Associados, até porque, ao menos no caso do Programa de Empreendimentos Associados, os balanços contábeis indicam uma contribuição positiva para a geração de receitas para o METRÔ. Trata-se de apontar as mudanças do discurso metroviário em direção a um estreitamento nas relações com o setor privado e as contradições presentes nas ações e decisões do METRÔ deste período, vinculadas, evidentemente, ao contexto em que se deram.

Paralelamente à política de redução das atividades exercidas pelo METRÔ com a transferência de ativos à EMTU, privatizações dos terminais rodoviários e estacionamentos integrados, em 1990 o METRÔ iniciou os estudos de implantação do Corredor de Integração Oeste, sendo responsável pela contratação da obra e custeio, em atendimento a uma prioridade política da gestão da época do Governo do Estado (SÃO PAULO-METRÔ, 1992, p. 16).

O Corredor de Integração Oeste consistia na modernização do eixo viário conformado pelas avenidas Corifeu de Azevedo Marques, Autonomistas e Rui Barbosa e tinha como objetivo melhorar as condições do trânsito dos municípios de Osasco, Carapicuíba, Jandira, Barueri e Itapevi, Figura 7.

Figura 7 - Corredor de Integração Oeste

Fonte: Elaboração própria a partir de imagem obtida no Relatório da administração-1990.

A estratégia de expansão da rede metroviária também passou por importantes transformações e contradições. Em 1991 foram contratados os estudos para a redefinição da rede básica metroviária, cujo objetivo era implantar 150 quilômetros de rede de metrô até 2010 e, sob o argumento da insuficiência de recursos, o METRÔ passou a buscar apoio também junto a agentes do setor privado e nas agências multilaterais de fomento para a construção da Linha Ferreira-Oriente. Segundo Aragão & Santos (2000, p. 262), era notório o novo contexto político de menor participação do poder público, em especial da esfera federal, no financiamento de infraestruturas de transporte público urbanas.

A linha Ferreira-Oriente originalmente previa a ligação entre os bairros do Ferreira e do Pari, estabelecendo conexão com as demais linhas metroviárias nas estações Consolação, República e Luz, com a FEPASA na Pinheiros, com a CBTU na Luz, além de linhas metropolitanas de média capacidade. O traçado era majoritariamente subterrâneo, inclusive na transposição dos rios Pinheiros e Tamanduateí, e contava com 16 quilômetros de extensão e 19 estações para atender uma demanda estimada de 1 milhão de passageiros. O trecho prioritário considerado nesta versão do projeto era o República-Pinheiros, com 6,8 quilômetros de extensão (SÃO PAULO-METRÔ, 1992).

Em 1992 deu-se prosseguimento ao projeto básico e início do funcional desta linha. O trecho prioritário foi encurtado para o Paulista-Pinheiros, com 4,5 quilômetros de extensão e apenas 2 pontos de conexão com a rede sobre trilhos, nas estações Paulista, com a Linha 2-Verde na estação Consolação, e Pinheiros, com a FEPASA. No entanto, ainda se mantinha a extensão da linha entre os bairros de Ferreira e Oriente, Figura 8. Neste mesmo ano, o METRÔ juntamente com a Secretaria de Estado dos Transportes Metropolitanos iniciaram as negociações com o Banco Mundial “a fim de viabilizar recursos para esta linha” (SÃO PAULO-METRÔ, 1993, p. 6).

Figura 8 - Rede básica prevista

Fonte: SÃO PAULO-METRÔ, 1994, p. 1.

No ano seguinte, já rebatizada de Vila Sônia-Luz e com uma redução³⁸ para 12,5 quilômetros de extensão, 15 estações e mudança do pátio de manobras de Caxingui para Vila Sônia, iniciou-se o desenvolvimento do projeto básico detalhado e as tratativas com o Banco Mundial para tê-lo como principal financiador:

Diversas missões do Banco Mundial foram recebidas pelo Metrô e pela Secretaria de Estados dos Transportes Metropolitanos para conhecer os diferentes aspectos

³⁸ Não é escopo desta dissertação discutir as razões pelas quais a linha foi encurtada.

técnicos e econômicos relacionados com o projeto. **Das várias alternativas desenvolvidas pela equipe técnica do Metrô, e exaustivamente discutidas com os “experts” internacionais do BIRD**, obteve-se a resolução considerada como a de melhor aproveitamento técnico e também a mais adequada do ponto de vista econômico. (SÃO PAULO-METRÔ, 1994, p. 6, grifo nosso)

Mas o trecho Vital Brasil-Paulista distingue-se, também, por ser o primeiro projeto de metrô do mundo que receberá recursos do Banco Mundial (BIRD). Dois-terços dos aportes dos recursos serão obtidos através de financiamentos externos. **O BIRD examinou exaustivamente o projeto com o envio de quatro missões de técnicos, durante os meses de março a novembro de 1993.** Nessas avaliações, foram consideradas desde a fundamentação técnica e viabilidade econômica do projeto, até a sua importância social para a melhoria da qualidade de vida na metrópole, além dos reflexos na economia das populações de baixa renda que serão atendidas e até mesmo a redução da poluição ambiental. (SÃO PAULO-METRÔ, 1994, p. 12, grifo nosso)

O ano de 1993 foi particularmente importante para o desenvolvimento tecnológico do Metrô. **Os estudos para a Linha 4, preparando as especificações técnicas dos sistemas, tiveram como premissas escolher as tecnologias mais adequadas, que pudessem, se possível, melhorar o desempenho do Metrô, além de eventualmente reduzir seus custos de implantação e operação, e seguindo as normas determinadas pelo Banco Mundial**, principal fonte de recursos para a construção da linha.

Os estudos efetuados pelos técnicos do Metrô levaram à conclusão de que se poderia admitir a não intercambiabilidade entre os trens da nova linha com as três já em operação, ou seja, que não seria mais necessária a circulação nessa linha dos trens existentes, nem vice-versa, caso se pudesse construir o pátio de manutenção da Vila Sônia, antes do início da operação.

O túnel da Linha 4 terá diâmetro menor, gerando redução no custo das obras civis. O trem terá praticamente a mesma capacidade das composições atuais, mas sua largura será reduzida para aproximadamente 2,80m. Seu comprimento será o mesmo dos trens atuais, mas permitirá 6 ou 8 carros por composição. A adoção da bitola padrão de 1,435m, por sua vez, facilitará a aquisição dos componentes da via no mercado internacional. A tração será preferencialmente por motor rotativo e corrente alternada, mas permitirá a alternativa da matar linear.

O suprimento de energia aos trens será em 1500 volts, corrente contínua, por catenária rígida, o que diminui os custos do sistema de alimentação elétrica sem exigir o aumento do diâmetro dos túneis.

(SÃO PAULO-METRÔ, 1994, p. 27 -28, grifo nosso)

Os trechos destacados; “[...] das várias alternativas desenvolvidas pela equipe técnica do METRÔ, e exaustivamente discutidas com os “experts” internacionais do BIRD, obteve-se a resolução considerada como a de melhor aproveitamento técnico e também a mais adequada do ponto de vista econômico” (SÃO PAULO-METRÔ, 1994, p. 6); “O BIRD examinou exaustivamente o projeto com o envio de quatro missões de técnicos, durante os meses de março a novembro de 1993” (SÃO PAULO-METRÔ, 1994, p. 12) e “os estudos para a Linha 4, preparando as especificações técnicas dos sistemas, tiveram como premissas escolher as

tecnologias mais adequadas, que pudessem, se possível, melhorar o desempenho do METRÔ, além de eventualmente reduzir seus custos de implantação e operação, e seguindo as normas determinadas pelo Banco Mundial” (SÃO PAULO-METRÔ, 1994, p. 27), além de muitos outros ao longo dos relatórios administrativos seguintes, deixam explícito o grau de intervenção do Banco Mundial em todas as fases do processo da Linha 4-Amarela.

A adoção da bitola padrão de 1,435m, conforme o próprio relatório declara, “facilitará a aquisição dos componentes da via no mercado internacional”, ou seja, enquanto no período precedente houve um forte esforço de nacionalização dos componentes e estímulo à indústria nacional, nesta fase tal política já não tinha o mesmo peso.

No relatório administrativo de 1994 o METRÔ reforça a solução adotada para a Linha 4-Amarela de captação de recursos junto ao Banco Mundial e de aproximação à iniciativa privada sob o argumento da escassez de investimentos públicos, como pode ser conferido nos três trechos a seguir:

Em contrapartida **a população** se ressentiu da falta de expansão do sistema já que a **escassez de investimentos** impediu que se avançasse nas obras já iniciadas. Foram realizadas negociações junto ao Banco Mundial para captar recursos que viabilizassem a implantação da linha 4- Amarela de Vila Sônia a Luz. (SÃO PAULO-METRÔ, 1995, n. p.)

A atual Administração da Companhia, que assumiu em janeiro de 1995, estabeleceu, de imediato por **determinação do governo do Estado** face a difícil situação econômica encontrada duas prioridades: conseguir o equilíbrio financeiro da Empresa pela eliminação de seu déficit operacional e viabilizar a expansão do sistema através de fórmulas de **captação de recursos** que permitissem, inclusive, a participação da iniciativa privada nos investimentos. (SÃO PAULO-METRÔ, 1995, n. p.)

A Companhia do Metrô tem realizado um esforço Intensivo de viabilização dos seus planos de expansão previstos no PITU, através da **ampliação da participação da Iniciativa privada** nos projetos de suas obras e procurando alternativas de financiamentos junto a órgãos de fomento como o BNDES e o Banco Mundial. (SÃO PAULO-METRÔ, 1995, n. p.)

Paralelamente ao desenvolvimento da linha Ferreira-Oriente, ou, agora, Linha Vila Sônia-Luz, avançavam-se os estudos e projetos da Linha Santo Amaro, também considerada prioritária, e deu-se continuidade às obras de extensão das linhas existentes: a norte, da Linha 1-Azul – até a estação Tucuruvi – e a leste, da linha 3-Vermelha até Guaianazes.

O projeto da linha Santo Amaro previa a ligação da estação Santa Cruz ao Capão Redondo, tendo como trecho prioritário Santa Cruz-Largo 13 com conexões à Linha Norte-Sul na estação Santa Cruz, e ao Sistema de Trem Metropolitano (até então da FEPASA) na estação Santo Amaro. Essa linha tinha como objetivo melhorar a oferta de transporte aos bairros do

Capão Redondo, Campo Limpo e Guarapiranga e promover a integração à rede dos importantes centros urbanos de Santo Amaro, Brooklin, Moema e Ibirapuera (SÃO PAULO-METRÔ, 1992), (SÃO PAULO-METRÔ, 1993).

O relatório administrativo de 1993 do METRÔ mostra que a inauguração do trecho prioritário Vital Brasil-Paulista da Linha 4-Amarela, com aproximadamente 9,5 quilômetros de extensão e 7 estações, estava prevista para julho de 1998. Já o trecho Vila Sônia-Luz, com aproximadamente 12,5 quilômetros de extensão e 15 estações, estava previsto para 1999, antecedendo de alguns meses o trecho Santa Cruz-Largo 13 da Linha 5-Lilás. O primeiro trecho da Linha 5-Lilás, Capão Redondo-Largo 13, foi inaugurado em 2002, com atraso de 3 anos, enquanto o primeiro trecho da Linha 4-Amarela, Paulista-Faria Lima só foi efetivamente inaugurado em 2010 com um atraso de 12 anos.

Desde a fase de planejamento da Linha 4-Amarela, a STM e o METRÔ negociavam com o Banco Mundial a obtenção de recursos. Já a viabilização da linha 5-Lilás, contemporânea da Linha 4-Amarela, contou com uma estratégia completamente distinta, sendo construída pela CPTM e posteriormente transferida para o METRÔ em 2001. As obras civis das extensões norte e leste, bem como do primeiro trecho da Linha 2-Verde, foram viabilizadas essencialmente com recursos públicos. A Linha 4-Amarela foi a primeira experiência do METRÔ de parceria com o Banco Mundial e com a iniciativa privada para a execução da sua atividade principal.

A visão de que as empresas que prestam serviços de interesse público poderiam trabalhar com déficits a serem cobertos por subvenções governamentais, desde que executassem suas atividades em prol do bem comum, começa a se esvaír internamente no METRÔ.

A partir de 1994 ficou registrada, “por determinação do governo do Estado” a busca para se conseguir o “equilíbrio financeiro da Empresa pela eliminação de seu déficit operacional” (SÃO PAULO-METRÔ, 1995, n. p.). Os discursos até então sempre presentes de fixação da tarifa social para assegurar o direito da população ao transporte perdem força e se convertem em aplicação de uma tarifa “social” tendo em vista também o equilíbrio econômico-financeiro da operação, situação que já tinha se mostrado incompatível.

Dada a importância cada vez mais premente de se conseguir um desempenho contábil favorável, objetivo básico almejado pelo setor privado, e, paralelamente, de explicar as razões pelo seu insucesso, o METRÔ passou a publicar anualmente seu demonstrativo de valor

adicionado e seu balanço social com o objetivo de quantificar os seus benefícios econômicos e sociais produzidos.

Os trechos a seguir foram extraídos do relatório de 1993 e tratam das razões para inclusão do Balanço Social nos relatórios administrativos;

A análise do desempenho econômico-financeiro de uma empresa com as características da Companhia do Metrô, tomando-se como base apenas os demonstrativos contábeis-financeiros tradicionais, nos levam a conclusões parciais, pois enfoca apenas a ótica empresarial, relegando aspectos sociais de suma importância, cujos objetivos são a razão da própria existência do projeto.

[...]

Os custos de implantação de um projeto metroviário, bem como de sua manutenção e operação, quando comparados com o valor das tarifas, mostram um resultado econômico negativo. Isso ocorre por causa do cunho social das tarifas. O reconhecimento deste fato é fundamental para a avaliação da gestão do Metrô, pois, desde o início de sua operação, tem-se considerado como "receitas" praticamente apenas os valores obtidos na venda dos bilhetes, mantendo-se excluídas quaisquer outras referências.

Como os benefícios sociais não são contemplados pela contabilidade da empresa, e como a sociedade tem sinalizado cada vez mais a necessidade de se haver transparência nas empresas que têm participação governamental, a Companhia do Metrô está iniciando estudos e pesquisas para, num futuro próximo, implementar seu balanço social.

(SÃO PAULO-METRÔ, 1994, p. 35 - 36)

e para quantificar a sua contribuição à economia brasileira, passa a publicar em seus demonstrativos financeiros o seu valor adicionado:

Como parte integrante dos Demonstrativos Financeiros, a Demonstração do Valor Adicionado tem como objetivo divulgar o valor da riqueza criada pela empresa e sua distribuição aos elementos que contribuíram para sua criação. Com sua divulgação, o Metrô destaca sua contribuição para a sociedade, pois entende que a informação social e a informação econômica devam ser divulgadas e analisadas em conjunto.

Esta demonstração, além de servir como instrumento de análise gerencial, também pretende diminuir a desinformação de muitos segmentos da sociedade com referência às atividades do Metrô. Com isso, a Companhia antecipa-se a qualquer determinação legal e aproxima sua contabilidade à Contabilidade Nacional, devido às informações geradas para a apuração do PIB - Produto Interno Bruto.

O objetivo da Demonstração do Valor Adicionado é o de ilustrar a necessidade de se ressaltar a situação econômica e social da empresa para Investidores, financiadores, Governo e seus empregados. (SÃO PAULO-METRÔ, 1994, p. 43)

Apesar da crescente preocupação expressa pelo METRÔ em obter resultados financeiros satisfatórios e a adoção de uma política de redução das frentes de atuação, com uma contraditória inclusão da participação na implantação do Corredor de Integração Oeste,

foi dada continuidade aos programas sociais “Turma da Rua” e “Menores Praticantes”, frutos de uma parceria entre o METRÔ e a Secretaria de Estado do Menor, formalizada em 1987.

O programa Turma da Rua previa a construção de creches, clubes e circos-escola voltados ao atendimento das crianças carentes e o “Menores Praticantes” consistia na oferta de estágios dentro do METRÔ a adolescentes. Como pode ser observado, a visão do papel social desempenhado pelo METRÔ ainda estava bastante presente neste período.

A disponibilidade de recursos públicos do METRÔ ficou comprometida, de fato, com a reforma administrativa dos anos 1990 que, entre uma série de transformações, promoveu a descentralização administrativa, passando para o âmbito municipal a responsabilidade pelo trânsito e transporte – mudança que implicou em menores repasses de recursos públicos. Fagnani, (2017, p. 13) afirma que durante o governo Collor o país novamente atravessou uma fase de marginalização do transporte urbano na agenda federal, situação claramente expressa no desmonte das estruturas federais de planejamento e financiamento com a extinção da EBTU e do GEIPOT.

É inquestionável também a fragilidade econômica pela qual o país passava neste período com recorrentes planos de estabilização da moeda e controle da inflação e as dificuldades financeiras enfrentadas pelo METRÔ que, além dos déficits operacionais e as constantes tentativas de expandir a rede, desde 1984 tinha que lidar com o problema do vencimento das dívidas contraídas nos períodos anteriores – e a insuficiência de recursos para honrá-las – procedendo continuamente à rolagem das dívidas agravando ainda mais a sua situação financeira.

Reforça-se aqui que tanto a situação econômico-financeira do país quanto do METRÔ eram efetivamente críticas, demandavam soluções criativas e urgentes para manter em pleno funcionamento a operação do serviço de transporte e para dar continuidade aos estudos de avanço da rede, sob o risco de prejudicar sobremaneira não só as condições de mobilidade da população da RMSP, mas também impactar negativamente o seu potencial econômico. Contudo, foi o discurso da inviabilidade do financiamento do sistema de transporte público urbano pelo poder público que permitiu forjar o argumento necessário para justificar e consolidar a aproximação com a iniciativa privada e com as agências multilaterais de fomento.

Em uma situação tão crítica como a desenhada, a ausência de discussão a respeito de formas alternativas às parcerias com a iniciativa privada para viabilizar os recursos tanto para

a operação quanto para a expansão da rede é um indicador de que as PPPs, nas suas mais diversas facetas, representavam a resposta ideal sob o ponto de vista político e ideológico, mas não sob o ponto de vista econômico-financeiro – assunto que será mais bem explorado no capítulo seguinte – como os relatórios faziam crer. Tampouco em algum momento entrou em pauta a discussão de uma possível reforma tributária ou mesmo uma revisão da gestão dos recursos públicos.

Em outros lugares do mundo, diversas foram as alternativas experimentadas para contribuir com o financiamento da operação do transporte público ou para expansão, como o *versement transport* francês, a sobretaxação dos combustíveis na Alemanha, e o uso dos recursos do tesouro no Japão (ARAGÃO; SANTOS, 2000). Segundo o artigo publicado pelos autores, chegou a tramitar no Congresso o uso dos títulos de participação das receitas para o financiamento do transporte urbano, mas tal medida sequer chegou a ser mencionada nos relatórios do METRÔ.

1.3.2. 1995-2007: O discurso do esgotamento do Estado provedor e a ilusão do pote de ouro na iniciativa privada

O período compreendido entre 1995 e 2007 é caracterizado pelo fortalecimento do discurso do esgotamento do Estado provedor de bens e serviços e de uma mudança brusca no relacionamento entre o METRÔ e os setores públicos e privados.

Diversas foram as ações do METRÔ em parceria com a iniciativa privada nos períodos anteriores, mas até esse momento não tinha sido levado a cabo a audaciosa ideia de contar com a iniciativa privada para financiar a construção da rede.

Em 2003, com o início das discussões na câmara dos deputados e no senado federal do PL 2546/03 e a aprovação da lei de PPPs no ano seguinte, o METRÔ entrou em uma fase de grande expectativa em relação à nova forma proposta de se produzir e operar infraestruturas metroviárias com participação da iniciativa privada.

O METRÔ demandou continuamente apoio governamental até o começo dos anos 90 para subvencionar a operação do serviço de transporte de passageiros. Todavia, recebeu efetivamente subvenções governamentais para esta finalidade apenas de forma esporádica, conforme indica a Figura 9. Entre 1976 e 1978, recebeu da Prefeitura Municipal de São Paulo

(PMSP) cerca de R\$ 1.356³⁹ milhões a título de subvenções e custeio. Entre 1979 e 1986 o serviço metroviário não foi subvencionado, exceto em 1985 em que recebeu cerca de R\$ 52⁴⁰ milhões do Governo do Estado de São Paulo (GESP) para esta finalidade. O METRÔ passou por mais uma fase de captação entre 1987 e 1994⁴¹, tendo o seu ápice em 1993 com o recebimento de cerca de R\$ 712⁴² milhões. Após 1994 não recebeu mais subvenções para custear a operação, exceto nos anos de 1999 e 2000, em que recebeu subvenções econômicas da ordem de R\$ 251 milhões e R\$ 179⁴³ milhões, respectivamente.

Figura 9 - Subvenções econômicas recebidas pelo METRÔ⁴⁴

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos dos relatórios administrativos do METRÔ.

A partir de 1995 o posicionamento do METRÔ quanto ao recebimento deste tipo de apoio governamental mudou completamente, passando a acatar o discurso do “esgotamento do Estado provedor” (SÃO PAULO-METRÔ, 1996, p. 31) e o da mudança do papel do Estado na economia:

³⁹ Valores corrigidos pelo IGP-DI (FGV) para dezembro de 2019.

⁴⁰ Idem nota 39.

⁴¹ Em 1992 a subvenção governamental foi inferior a R\$ 1 milhão.

⁴² Idem nota 40.

⁴³ Idem nota 42.

⁴⁴ Valores corrigidos pelo IGP-DI (FGV) para dezembro de 2019.

Administrar bem tornou-se uma imposição dos novos tempos para o setor público dos países em desenvolvimento devido ao **esgotamento do padrão tradicional, no qual o Estado foi o provedor direto de recursos e produtor de bens.**

Na atualidade, **o Estado vai assumindo a condição de articulador de fontes alternativas de recursos e fiscalizador de sua aplicação, deixando para a iniciativa privada a atribuição de realizar os investimentos e operar os serviços públicos,** tendo, em consequência, direito a auferir uma parcela dos recursos obtidos.

(SÃO PAULO-METRÔ, 1996, p. 31, grifo nosso)

É importante entender esta mudança de postura do METRÔ no contexto político, econômico e ideológico pelo qual passava o país e o Estado de São Paulo. O Estado brasileiro adquiriu uma orientação mais liberalizante desde o final dos anos 80 – propagandeando que essa era a principal saída para se resolver a crise fiscal – e ao longo dos anos 90 emplacou uma série de reformas e medidas. É nesse período que ganhou impulso as privatizações, concessões de serviços públicos à iniciativa privada e foram reforçados os ideais já expostos no Plano Nacional de Desestatização, profundamente influenciado pela orientação mundial neoliberal. Como pode ser observado neste trecho, há um esforço do METRÔ em se adequar aos novos tempos:

Administrar uma empresa, em época de globalização da economia, implica em otimizar recursos monetários, buscar novas fontes de financiamento, capacitar e atualizar seus funcionários e incorporar tecnologias avançadas, em todas as áreas. (SÃO PAULO-METRÔ, 1997, p. 21)

No começo dos anos 90 o GESP passou por uma crise econômica impondo-lhe graves restrições de endividamento. Devido a esta crise o Governo Federal suspendeu as autorizações para a captação de financiamentos externos e, entre outras consequências da restrição, a negociação com o Banco Mundial para a implantação da Linha 4-Amarela foi interrompida. Conforme pode ser observado no trecho a seguir, esta crise impactou também as decisões e a postura do METRÔ pressionando-o a rever o seu planejamento e a buscar soluções para reduzir a sua dependência:

No Estado de São Paulo, essa situação é ainda mais evidente frente ao grave quadro financeiro e administrativo herdado pelo atual Governo. Isto levou o METRÔ a antecipar a meta de equilíbrio entre receitas e despesas para o segundo semestre de 1995, o que exigiu grande esforço de controle de despesas com a reformulação de todo o planejamento da empresa, **a fim de eliminar a dependência de subvenções governamentais.** Tais medidas foram adotadas sem comprometer o atendimento de suas necessidades básicas e dos serviços prestados aos usuários, bem como a segurança do sistema (SÃO PAULO-METRÔ, 1996, p. 31, grifo nosso).

Em 1995, através de uma resolução do Senado Federal, efetivou-se um acordo de renegociação da dívida contraída em moeda estrangeira pelo METRÔ que consistiu na assunção da dívida pelo Tesouro Nacional. Dessa forma, este deixou de ser credor das instituições estrangeiras e passou a ser credor do Tesouro (SÃO PAULO-METRÔ, 1996).

Seja pela perda das esperanças em receber tal recurso, fruto da insegurança e intermitência histórica dos aportes, seja pelo alinhamento com a orientação político-ideológica do país e do Estado de São Paulo ou mesmo por razões de cunho econômico enfrentadas pelo GESP, a partir de 1994 o METRÔ intensificou a sua busca em reduzir a dependência das subvenções governamentais através da adoção de estratégias para alcançar o seu equilíbrio econômico-financeiro.

Em 1995 lançou o Plano de Controle de Metas e Contenção de Despesas. Este plano tinha como objetivo justamente equilibrar as receitas e as despesas “e evitar a necessidade de recursos orçamentários do Governo do Estado de São Paulo, a título de subvenção econômica” (SÃO PAULO-METRÔ, 1999, p. 21). As principais medidas adotadas foram a renegociação de contratos com fornecedores, a readequação da estrutura organizacional com supressão de cargos e funções – tendo seu ápice no Programa de Demissão Voluntária (PDV) de 1999 -, a revisão e racionalização de processos administrativos e operacionais, e o aumento da captação das receitas não tarifárias (SÃO PAULO-METRÔ, 1996). A “autossuficiência financeira na operação da empresa” (SÃO PAULO-METRÔ, 1999, p. 22) se tornou a “diretriz principal estabelecida pela direção do METRÔ a partir de 1995” (SÃO PAULO-METRÔ, 1999, p. 22).

Entre 1995 e 1997 o superávit operacional obtido, isto é, o excedente da taxa de cobertura, foi distribuído aos funcionários do METRÔ. Com a obtenção de taxa de cobertura econômica superior a 100%, o METRÔ optou por distribuir parte desse superávit aos seus funcionários a título de Participação nos Lucros e Resultados (PLR), prática na época sequer plenamente difundida entre as empresas privadas, mas vista pelo METRÔ como “moderna concepção administrativa” (SÃO PAULO-METRÔ, 1996, p. 37). A decisão de distribuir tais recursos ao invés de reinvesti-los na melhoria da operação ou na expansão da rede contrasta com o discurso da dificuldade financeira do METRÔ e da insuficiência de recursos para a ampliação da rede.

A taxa de cobertura tem sido um dos principais indicadores utilizados pelo METRÔ para avaliar e monitorar o seu equilíbrio econômico-financeiro desde 1993. A taxa de cobertura

compara as despesas operacionais e as receitas reconhecidas, desconsiderando os encargos sociais, impostos e depreciação, e é utilizada para avaliar se, e em quanto, as receitas superaram as despesas. O valor de 100% na taxa de cobertura é a linha divisória entre a maior captação de receitas ou gasto com despesas. Quando a taxa é inferior a 100%, significa que as despesas superaram as receitas e vice-versa.

Além das medidas comentadas anteriormente, o METRÔ fortaleceu a sua estratégia de captação de receitas tarifárias e redução de custos. Ela guiou os seus esforços na exploração publicitária, no aproveitamento comercial dos terminais Tucuruvi e Santana, na venda de ativos para o acerto da dívida com a União (BENVENUTO, 2018, p. 185), em ações culturais e de marketing com parceria e patrocínio da iniciativa privada, além de continuar e aprimorar outras atividades já desenvolvidas nas fases anteriores como a consultoria tecnológica internacional e o programa de Empreendimentos Associados.

As ações culturais e de marketing, realizadas com o objetivo de reduzir custos e melhorar a comunicação com a população, tendo como parceria e/ou patrocínio a iniciativa privada, trouxeram um novo aprendizado e estreitaram o relacionamento com o setor privado. Dentre algumas ações efetivadas, pode-se citar o “Projeto Quarta Musical Itaú-Metrô”, patrocinado pelo banco Itaú, “Projeto Ação Escolar”, em parceria com a Tostines e a ampliação do programa “Arte no Metrô”, com apoio do Shopping Penha e patrocínio da Enterpa Engenharia (SÃO PAULO-METRÔ, 1997).

Em 1995 foi iniciado o processo de transferência, a título oneroso, à EMTU, dos ativos que integravam o sistema de transporte sobre pneus, e à Fazenda do Estado o patrimônio relativo aos imóveis. Situação similar se deu com o Corredor Oeste, empreendimento em que foi repassado à STM a responsabilidade pela conclusão das obras de implantação. Ademais, entrou em processo de negociação a transferência dos ativos referentes ao Anel Viário Metropolitano à Fazenda do Estado, porém a responsabilidade pela finalização das obras permaneceu com o METRÔ (SÃO PAULO-METRÔ, 1996, p. 9).

Nessa mesma linha de raciocínio – política de contenção de despesas e maior enfoque nas atividades principais - nota-se uma redução do papel social até então desempenhado por ele com a transferência do Programa Turma da Rua para a Secretaria de Estado da Criança, Família e Bem-Estar Social:

O METRO, um dos órgãos públicos estaduais envolvido na execução do Programa Turma da Rua, incluiu várias ações sociais destinadas às crianças carentes. No final de

1995, o 'METRO transferiu o programa para a Secretaria de Estado da Criança, Família e Bem-Estar Social, reduzindo seu custo mensal de R\$ 5.3 milhões para R\$ 1,3 milhão. (SÃO PAULO-METRÔ, 1996, p. 39)

Os ativos referentes ao sistema de transporte sobre pneus, corredor Oeste e Anel Viário Metropolitano bem como alguns bens imóveis do Programa Turma da Rua foram efetivamente transferidos em 1998.

A captação de receitas com a venda de serviços de consultoria técnica a outros metrô no Brasil e no mundo foi mantida. O programa de Empreendimentos Associados foi intensificado e difundido, e o METRÔ firmou parcerias para a construção dos shoppings Metrô Santa Cruz, Metrô Tatuapé, Metrô Itaquera e Boulevard São Bento.

Por outro lado, paralelamente ao seu esforço empregado em reduzir os seus custos e ampliar a captação de receitas, é possível perceber que permaneceu sua preocupação com a capacitação dos seus funcionários. Em 1999 foi criada a Universidade do METRÔ (UNIMETRO) que tinha “o objetivo de desenvolver programas para formação de especialistas em transporte, com o apoio de instituições de ensino e de empresas ligadas ao setor (SÃO PAULO-METRÔ, 2000, p. 46).

Quanto à captação de recursos destinados à expansão, em um contexto global de difusão do discurso neoliberal que defende a maior presença da iniciativa privada na economia e, mais especificamente, de insuficiência, insegurança e intermitência de recursos públicos destinados à expansão da rede metroviária, o METRÔ aproximou-se do setor privado e das agências multilaterais. Isto é, os três “Is” passaram a ser aceitos como imutáveis e, assim, a busca por outras fontes de recursos para além das três esferas públicas de poder ganhou proeminência.

O Plano Integrado de Transporte Urbano 2020 (PITU 2020), lançado em 1995, previa a implantação de 284 quilômetros adicionais de infraestrutura metroviária previstos até 2020, em uma configuração de rede identificada como “rede aberta” (PITU 2020, p. 43), Figura 10.

Figura 10 - Sistema estrutural sobre trilhos proposto para 2020

Fonte: PITU 2020.

Diante das discontinuidades na execução dos programas e metas, o plano recomendava o “estudo de mecanismos regulares de financiamento do sistema” (STM, 1995, p. 52) e tinha, dentre as suas metas, a “reversão da tendência do predomínio do transporte individual” e o retorno econômico e financeiro do investimento (STM, 1995, p. 8).

A pesquisa de mobilidade (“mini O-D”) feita em 2003 mostrou uma inversão da matriz modal em relação aos períodos anteriores. Pela primeira vez a quantidade de viagens individuais superou as realizadas por transporte coletivo (SÃO PAULO-METRÔ, 2004, p. 15). Essa constatação, somada aos atrasos das obras nos anos 90, implicou em uma maior preocupação quanto à necessidade em “imprimir um novo ritmo ao processo de expansão da rede metroviária”(SÃO PAULO- METRÔ, 2004, p. 15).

Dois anos depois foi criado o Programa Prioridade na Rede que tinha como objetivo reverter a matriz modal através da institucionalização de

[...] mecanismos permanentes de planejamento e de gestão integrada dos sistemas de transporte público e **ampliar as fontes de recursos para sua implantação com a participação da iniciativa privada.** (SÃO PAULO-METRÔ, 2006, p. 10, grifo nosso)

Sob a justificativa de “reduzir a carga financeira sobre o setor público”, e na busca pelo “estabelecimento de fontes financeiras regulares para tal expansão” (SÃO PAULO-METRÔ, 2004, p. 86) e pela reversão da dramática situação da mobilidade urbana na RMSP, o METRÔ concentrou os seus esforços na retomada e finalização das obras de expansão das linhas existentes e na construção da Linha 4-Amarela a partir de recursos de bancos internacionais, agências de fomento, iniciativa privada e das esferas estadual e federal.

O relatório *Metrô de São Paulo: rede essencial - trechos prioritários* editado em 2006 revisou a rede aberta proposta no PITU 2020 e concluiu pela rede distributiva – “rede metroviária menos extensa e mais concentrada no atendimento das regiões mais próximas ao centro” (SÃO PAULO-METRÔ, 2007, p. 12-14) – com meta para 2025.

Como já deu para perceber, O METRÔ depositava grande expectativa no setor privado enquanto investidor – a ilusão do pote de ouro:

Este ano consolidamos o empreendimento da Linha 4 em toda a sua extensão com as obras do pátio de manobras e oficinas, túneis, estações e saídas de emergência e ventilação. Paralelamente, demos início à primeira Parceria Público-Privada do País, **com a finalidade de alavancar recursos para a compra dos 29 trens (174 carros), sistemas operacionais**, além da operação e exploração da linha por um prazo de 30 anos. (SÃO PAULO-METRÔ, 2006, p. 4-5, grifo nosso)

Entretanto, simultaneamente à ideia de buscar cada vez menor participação do Estado e de ampliar o espaço de atuação para o mercado privado, o METRÔ mantinha a visão de que era da responsabilidade do poder público a garantia da prestação do serviço público de transporte entendendo que o GESP deveria responsabilizar-se pelos investimentos e demais encargos financeiros decorrentes dos empréstimos e financiamentos firmados pelo METRÔ:

Os valores dos investimentos e os encargos financeiros decorrentes dos empréstimos e financiamentos são assumidos pelo Governo do Estado de São Paulo — GESP em vista da operação do Metrô caracterizar-se como um serviço público de relevância à sociedade. (SÃO PAULO-METRÔ, 2006, p. 116)

Há mais contradições. A despeito da grande expectativa dos recursos vindos da iniciativa privada nos negócios metroviários e da dita “falência do Estado”, as esferas estadual e federal permanecem protagonistas na expansão da rede. Só para exemplificar, estas duas esferas de poder destinaram juntas o equivalente a R\$ 1.747,73⁴⁵ milhões de reais ao METRÔ

⁴⁵ Valor atualizado pelo IGP-DI (FGV) para dezembro de 2019.

em 2004. O governo estadual destinou cerca de R\$ 1.452,59⁴⁶ milhões de reais a título de aporte de capital e cerca de R\$ 224,28⁴⁷ milhões de reais para pagamento das subvenções tarifárias e gratuidades. Entre recursos do governo federal e do Estado, a Linha 4-Amarela recebeu sozinha cerca de R\$ 566,24⁴⁸ milhões de reais, tendo como fonte de recursos o Tesouro do Estado de São Paulo, repasse de recursos federais via CIDE e empréstimos do BIRD e JBIC, Figura 11.

Figura 11 - Fontes de recursos para a Linha 4-Amarela em 2004

Fonte: Elaboração própria a partir de informações contidas no SÃO PAULO-METRÔ. Relatório administrativo-2004.

Discurso da falência em um Estado próspero?

Como já assinalado acima, a intermitência, insegurança e insuficiência na captação de recursos para financiar a expansão da rede foram continuamente registrados nos relatórios administrativos do METRÔ. Este problema, em um contexto de tendência neoliberal, fortaleceu a ideia da participação privada, porém, ao contrário do que se propagandeava, não reduziu a vinculação e a dependência do Estado.

Além do poder público continuar extremamente presente e a esfera estadual se manter como principal investidora, a busca de recursos de forma pontual e difusa não só não resolveu os problemas da intermitência, insegurança e insuficiência, como ainda trouxe algumas consequências.

⁴⁶ Valor atualizado pelo IGP-DI (FGV) para dezembro de 2019.

⁴⁷ Valor atualizado pelo IGP-DI (FGV) para dezembro de 2019.

⁴⁸ Valor atualizado pelo IGP-DI (FGV) para dezembro de 2019.

Dentre as resultantes no mínimo problemáticas de tal estratégia de *funding*, este trabalho vai abordar as questões a seguir: a) a maior dificuldade em cumprir com o planejado, posto que as demandas urbanas não estão necessariamente vinculadas às oportunidades de negócios, b) a perda da noção de rede integrada, ao se buscar resolver individualmente o problema de cada linha, e c) as contrapartidas exigidas por cada um dos novos atores envolvidos nas operações.

A estratégia de viabilização de cada uma das linhas novas, e/ou das expansões das existentes continuou individualizada, ou seja, não foi resolvido o problema da insegurança na captação dos recursos.

A primeira fase da Linha 5-Lilás, trecho Largo 13-Capão Redondo com 8,4 km de extensão, 6 estações e pátios de estacionamento e manutenção de trens, foi construída pela CPTM com financiamento do BID, Tesouro do Estado e BNDES. Em 2002 a primeira fase foi entregue e a responsabilidade pela sua operação e manutenção foi transferida para o METRÔ. A segunda fase da Linha 5-Lilás, por sua vez, foi feita pelo METRÔ com recursos do GESP, BNDES, BID e BIRD.

A extensão da Linha 1-Azul, em direção norte, da estação Jardim São Paulo até Tucuruvi, contou com recursos do GESP, financiamento do BNDES – essencialmente FINAME – e recursos do setor privado, em uma “inestimável parceria para o reinício das obras da Linha 1-Azul” (SÃO PAULO-METRÔ, 1997, p. 3).

A extensão da Linha 2-Verde a oeste, até a estação Vila Madalena, e da Linha 3-Vermelha a leste, até Guaianazes, incluindo a construção das estações Jacu-Pêssego, José Bonifácio e Guaianazes, contou com recursos do GESP e financiamento do BNDES (SÃO PAULO -METRÔ, 2000).

A Linha 4-Amarela, ainda que seu processo de formulação tenha sido contemporâneo à Fase I da Linha 5-Lilás, teve uma estratégia de captação de recursos completamente distinta. Esta contou com financiamento do JBIC, BIRD, BNDES, além de vultosos recursos a fundo perdido do GESP – para o custeio dos serviços de consultoria, desapropriações e obras de infraestrutura – e de recursos da concessionária ViaQuatro, vencedora da concorrência internacional para exploração da operação dos serviços de transporte de passageiros da Linha 4-Amarela, para a aquisição do material rodante e sistemas.

A experiência da Linha 4-Amarela mostrou como a estratégia de *funding* implicou em maior ingerência dos novos atores na tomada de decisões que estavam concentradas no METRÔ até então. Esta mudança está relacionada ao aumento do aporte de recursos vindos das agências multilaterais e da iniciativa privada. Diferentemente dos bancos comerciais convencionais, estes agentes, em especial Banco Mundial e o BID possuem políticas internas que determinam a adoção de certos procedimentos de avaliação dos projetos em que venham a investir.

Soluções de outra natureza para resolver o problema central da insuficiência, intermitência e insegurança de recursos sequer foram registradas nos relatórios metroviários deste período. Soluções que em algum momento apareceram na história do METRÔ, como a criação de fundos setoriais dedicados ao financiamento da manutenção e expansão do transporte público urbano, transferências constitucionais, subsídios cruzados, captura direta da valorização imobiliária, entre tantas outras possibilidades constituem-se como discursos apagados.

1.3.3. 2007-2012⁴⁹: O apoio interfederativo e a dependência dos agentes externos

Este foi o período da história do METRÔ em que houve a maior quantidade de frentes de ação sendo trabalhadas simultaneamente e que contou ainda com a inclusão da tecnologia do monotrilho. Paralelamente à implantação da Linha 4-Amarela e a expansão das linhas 2-Verde e 5-Lilás, foram desenvolvidos diversos estudos e projetos para novas linhas de metrô e monotrilho, sendo que cada uma delas contou com uma estratégia de ação completamente distinta da outra. As questões ambientais e de transporte sustentável entraram na agenda do METRÔ; firmou-se uma parceria com a PMSP para viabilizar 9,6 quilômetros da Ciclovia Caminho Verde localizada na Av. Radial Leste contígua à Linha 3-Vermelha, construíram-se

⁴⁹No período compreendido entre 2008 e 2012, diferentemente dos demais períodos, o METRÔ apenas produziu a versão resumida do relatório administrativo que é divulgada anualmente no diário oficial do Estado de São Paulo. No entanto, entende-se que as análises do posicionamento e do discurso metroviário não foram afetadas porque, exceto pela seção da mensagem do presidente, que abre os relatórios da versão estendida, não há diferença substancial entre as duas versões.

bicicletários e paraciclos e passou-se a produzir Relatórios de Sustentabilidade e Inventários de Emissões de Gases de Efeito Estufa.

Diversas atividades ocorreram em paralelo: iniciou-se o processo licitatório da Fase II da Linha 4 simultaneamente à compra do material rodante e finalização das obras da Fase I com recursos do BIRD, JBIC, Tesouro do Estado de São Paulo e da iniciativa privada para a Fase II; ocorreu a expansão da Linha 5-Lilás entre as estações Largo Treze e Chácara Klabin, com recursos da PMSP, BIRD, BID e BNDES; foram feitas melhorias no trecho Ana Rosa-Alto do Ipiranga e se implantou o trecho Alto do Ipiranga-Vila Prudente da Linha 2-Verde com recursos do Tesouro do Estado, CBTU, BNDES e com a emissão de debêntures; foram feitos os estudos, projetos e o processo licitatório do monotrilho da Linha 15-Prata, trecho Vila Prudente-Cidade Tiradentes com recursos da PMSP e GESP; foram feitos estudos, projetos e o processo licitatório de implantação da Linha 6-Laranja trecho Brasilândia-São Joaquim com recursos da PMSP; estudos e projetos para o monotrilho da Linha 18-Bronze através de convênio com a CBTU e discussão das Linhas 15-Branca, entre Vila Prudente-Penha (Ticoatira), da Linha 20-Rosa, trecho Lapa-Moema e do trecho Cachoeirinha-Lapa em monotrilho.

A partir de 2008 houve um fortalecimento do apoio das esferas municipais e federais na expansão e modernização da rede metroviária e entrada de grandes quantias oriundas de financiamentos e empréstimos estrangeiros. Contudo, não foi estruturada uma política de fato para o transporte público urbano que previsse mecanismos de transferências regulares de recursos, como fundos setoriais, sujeitando-o à agenda dos governos eleitos e à dependência da concessão de fato dos referidos empréstimos e financiamentos internacionais.

O METRÔ informou, em seus relatórios administrativos do período, a celebração de diversos contratos de convênios, financiamentos e empréstimos com o poder público e com agentes externos. Ainda que a maior parte da quantia acordada nestes contratos não tenha sido efetivamente repassada, três pontos merecem destaque: a atenção e apoio dispensado a essas tramitações pelas diferentes esferas de poder; a dependência das agências financiadoras internacionais; e, não menos importante, a estratégia de pulverização da captação de investimentos.

Em dezembro de 2007 foi firmado um convênio entre a CBTU e o METRÔ com valor global de R\$ 721,900⁵⁰ milhões de reais que seriam investidos na expansão da Linha 2-Verde

⁵⁰ Valor corrigido pelo IGP-DI (FGV) para dezembro de 2019. Valor original é de R\$ 351 milhões de reais.

no trecho compreendido entre as estações Alto do Ipiranga-Vila Prudente. A CBTU se responsabilizaria por 76,92% deste valor e o METRÔ pelos 23,08% restantes (SÃO PAULO-METRÔ, 2009, p. 4). Dois anos depois foi firmado um segundo convênio com a CBTU no valor de cerca de R\$ 51,96⁵¹ milhões de reais a serem investidos nos estudos e projetos do monotrilho da Linha 18-Bronze entre São Bernardo do Campo e o município de São Paulo na região do Tamanduateí. Entretanto, em 2012 a CBTU e o METRÔ rescindiram este convênio⁵² cabendo ao último devolver os recursos recebidos, bem como os rendimentos da aplicação financeira (SÃO PAULO-METRÔ, 2013, p. 3).

O METRÔ e o BNDES firmaram um acordo de financiamento em maio de 2008 no valor de R\$ 3.100,54⁵³ milhões de reais com juros remuneratórios fixados em 4% a.a., mais a Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) a serem investidos na implantação do trecho Alto do Ipiranga-Vila Prudente da Linha 2-Verde e para a compra dos 16 carros (SÃO PAULO-METRÔ, 2009). A garantia do financiamento é a própria arrecadação tarifária, obtida com a prestação do serviço de transporte de passageiros, e as ações das empresas elétricas.

Em julho de 2010 foi firmado outro acordo com o BNDES no valor de R\$ 1.368,79⁵⁴ milhões de reais dedicados a expansão da linha 5-lilás entre Largo Treze-Chácara Klabin. No mês seguinte a Caixa Econômica Federal (CEF) e o Governo do Estado de São Paulo assinaram um contrato de financiamento no valor de cerca de R\$ 1.929,22⁵⁵ milhões de reais para financiar parcialmente a implantação da Linha 17-Ouro do monotrilho (SÃO PAULO-METRÔ, 2011, p. 2). Em nenhum dos relatórios administrativos avaliados neste período foi mencionado o recebimento de recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Federal lançado em 2007.

Tabela 1 - Alguns dos contratos de financiamento e convênio firmados com a esfera federal

Órgão	Tipo	Valor	Uso
BNDES	Financiamento	R\$3.100,54	Linha 2 - Verde: expansão, compra trens (Alto do Ipiranga - Vila Prudente)
BNDES	Financiamento	R\$1.368,79	Linha 5-Lilás: expansão (Largo Treze - Chácara Klabin)

⁵¹ Valor corrigido pelo IGP-DI (FGV) para dezembro de 2019. Valor original é de R\$ 27,6 milhões de reais.

⁵² Termo de rescisão amigável nº 0262880600 - Termo de Rescisão Amigável do Convênio nº 007-2009/DT e SICONV nº 724486/2009 (SÃO PAULO-METRÔ, 2013, p. 3).

⁵³ Valor corrigido pelo IGP-DI (FGV) para dezembro de 2019. Valor original é de R\$ 1.579 milhões de reais.

⁵⁴ Valor corrigido pelo IGP-DI (FGV) para dezembro de 2019. Valor original é de R\$ 766 milhões de reais.

⁵⁵ Valor corrigido pelo IGP-DI (FGV) para dezembro de 2019. Valor original é de R\$ 1.082 milhões de reais.

CBTU	Convênio	R\$721,90	Linha 2 - Verde: expansão (Alto do Ipiranga - Vila Prudente)
CBTU	Convênio	R\$51,96	Linha 18 - Bronze
CEF	Financiamento	R\$1.929,22	Linha 17 - Ouro: implantação
Total		R\$7.172,41	

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados obtidos nos relatórios metroviários. Valores corrigidos pelo IGP-DI (FGV) para dezembro de 2019.

Segundo constam em seus relatórios administrativos, em relação à origem dos recursos mencionada anteriormente, o METRÔ recebeu grande volume de recursos, porém menos da metade do esperado, conforme indica a Tabela 2.

Tabela 2 - Recursos financeiros da esfera federal

Ano	CBTU	BNDES
2008	R\$424,48	R\$794,40
2009	R\$76,25	R\$1.978,34
2010	R\$21,59	R\$0,00
Total	R\$522,32	R\$2.772,74

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados obtidos nos relatórios metroviários. Valores corrigidos pelo IGP-DI (FGV) para dezembro de 2019.

Em 2008, após uma ausência de 28 anos, a Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP) voltou a integralizar capital a favor do METRÔ a partir do convênio nº 0262880201 que condicionava os aportes à realização das obras do monotrilho da Linha 17-Ouro, trecho Jabaquara-São Paulo-Morumbi com um ramal para Aeroporto de Congonhas, com extensão total e 17,7 quilômetros e 18 estações. A Figura 12 mostra como o volume aportado por ela oscilou bastante ao longo do período; em 2008 representou 13,2% do total integralizado a título de aumento de capital, em 2009 correspondeu a apenas 1,95%, em 2010 voltou a ser expressivo, correspondendo a 11,41%. Em 2011 a PMSP não integralizou capital e de 2012 até 2016 os aportes foram mais modestos, representando menos de 5% do aumento de capital total. Após 2015 a PMSP não realizou mais integralizações de capital.

Figura 12 - Aporte de capital PMSP ao METRÔ⁵⁶

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados obtidos nos relatórios metroviários.

Além do aumento de capital, a PMSP firmou algumas parcerias com GESP para colaborar com a implantação das infraestruturas metroviárias. Em 2009 a PMSP firmou um convênio⁵⁷ que previa o investimento de R\$ 3.630,89⁵⁸ milhões de reais, 50% sob responsabilidade do GESP e 50% da PMSP, destinados à construção do monotrilho da Linha 15-Prata, com extensão total de 26,1 quilômetros entre Vila Prudente e Cidade Tiradentes. Este projeto é fruto de uma tentativa de compatibilização de dois outros projetos anteriores; ramal Oratório da Linha 2-Verde em monotrilho e do Expresso Tiradentes (SÃO PAULO-METRÔ, 2010, p. 1). Neste ano, a PMSP firmou também um convênio⁵⁹ de cooperação técnica com o GESP para elaboração dos estudos e projetos da Linha 15-Branca, trecho Penha-Ticoatira (SÃO PAULO-METRÔ, 2013).

Tabela 3 - Alguns dos contratos de financiamento e convênio firmados com a esfera municipal⁶⁰

Órgão	Tipo	Valor	Uso
PMSP	Convênio	R\$1.445,49	Linhas Metrô + Monotrilho
PMSP	Convênio	R\$3.630,89	Linha 15 - Prata: implantação (Vila Prudente - Cidade Tiradentes)
PMSP	Convênio	R\$56,15	Linha 15 - Branca (Vila Prudente - Penha (Ticoatira))

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados obtidos nos relatórios metroviários.

⁵⁶ Valores corrigidos pelo IGP-DI (FGV) para dezembro de 2019.

⁵⁷ Convênio nº 0262880400.

⁵⁸ Valor corrigido pelo IGP-DI (FGV) para dezembro de 2019. Valor original é de R\$ 1.940 milhões de reais.

⁵⁹ Convênio nº 0262880202.

⁶⁰ Valores corrigidos pelo IGP-DI (FGV) para dezembro de 2019.

Do total dos recursos esperados vindos da PMSP através dos convênios, foram efetivamente repassados neste período R\$ 195,28⁶¹ milhões de reais e R\$ 191,38⁶² milhões de reais em 2011 e em 2012, respectivamente.

Todos os recursos da PMSP investidos no metropolitano neste período, tanto os aportes de capital quanto os repasses via convênio, foram oriundos do próprio orçamento municipal. No relatório administrativo de 2008 chegou a ser mencionada a expectativa de captar R\$ 1.387,20⁶³ milhões de reais com os Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs) das Operações Urbanas Consorciadas (OUCs) Faria Lima e Água Espreiada para financiar as linhas 4-Amarela e 5-Lilás, respectivamente, porém, este assunto não voltou a ser mencionado nos anos seguintes.

Independentemente da eclosão da crise financeira mundial em 2008, o METRÔ assinou diversos contratos de empréstimos e de financiamentos com agências multilaterais, a serem utilizados em linhas específicas. Em junho de 2008 celebrou contratos de empréstimo com o BIRD e com um consórcio de bancos japoneses para a Fase I da Linha 4-Amarela, no valor de US\$ 190,00 milhões de dólares; aquisição de novos trens para as linhas 1-Azul e 3-Vermelha, no valor de US\$ 192,6 milhões de dólares e para a compra de equipamentos e melhoria de sistemas, no valor de US\$ 187,8 milhões de dólares. Em 2009 assinou um contrato de empréstimo no valor total de US\$ 168 milhões de dólares, sendo US\$ 133 milhões de dólares destinados à CPTM e US\$ 35 milhões de dólares alocados na expansão da Linha 5-Lilás, trecho largo Treze-Chácara Klabin, para custear os estudos, projetos e desapropriações.

Em 2010 o GESP firmou outros três contratos de financiamento, dois com o BIRD e um com o BID. Com o BIRD captou mais R\$ 226,78 milhões de reais⁶⁴ para financiar parcialmente a Fase II da Linha 4-Amarela e R\$ 1.134,57 milhões de reais⁶⁵ para adquirir novos carros e sistemas para a Linha 5-Lilás e com o BID captou mais US\$ 481 milhões de dólares também destinados à Linha 5-Lilás, Tabela 4.

⁶¹ Valor corrigido pelo IGP-DI (FGV) para dezembro de 2019. Valor original é de R\$ 121,30 milhões de reais.

⁶² Valor corrigido pelo IGP-DI (FGV) para dezembro de 2019. Valor original é de R\$ 127,47 milhões de reais.

⁶³ Valor corrigido pelo IGP-DI (FGV) para dezembro de 2019. Valor original é de R\$ 750,00 milhões de reais.

⁶⁴ Valor corrigido pelo IGP-DI (FGV) para dezembro de 2019. Valor original é de R\$ 130,00 milhões de reais.

⁶⁵ Valor corrigido pelo IGP-DI (FGV) para dezembro de 2019. Valor original é de R\$ 650,4 milhões de reais.

Tabela 4 - Alguns dos contratos de financiamento e convênio firmados com agentes externos⁶⁶

Órgão	Tipo	Valor [*milhões]	Uso
BID	Empréstimo	US\$ 35,00	Linha 5-Lilás (Largo Treze - Chácara Klabin)
BID	Financiamento	US\$ 481,00	Linha 5-Lilás: expansão + adequação trens + sistemas (Largo Treze - Chácara Klabin)
BIRD	Financiamento	R\$226,78	Linha 4-Amarela: implantação Fase II
BIRD	Financiamento	R\$1.134,57	Linha 5-Lilás: compra de trens e sistemas (Largo Treze - Chácara Klabin)
BIRD + Consórcio Bancos Japoneses	Empréstimo	US\$ 190,00	Linha 4-Amarela
BIRD + Consórcio Bancos Japoneses	Empréstimo	US\$ 192,60	Linha 1 - Azul e Linha 3 - Vermelha: compra trens
BIRD + Consórcio Bancos Japoneses	Empréstimo	US\$ 187,80	Melhoria dos sistemas
JBIC	Financiamento	R\$226,78	Linha 4-Amarela: implantação Fase II

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados obtidos nos relatórios metroviários.

Nos relatórios metroviários deste período de análise constam apenas operações de crédito efetivadas em 2008 e 2009 com o BIRD e com o JBIC, conforme indicado na Tabela 5.

Tabela 5 - Operações de crédito efetivadas com agentes estrangeiros

Ano	BIRD [R\$ * milhões]	JBIC [R\$ * milhões]
2008	R\$43,50	R\$78,50
2009	R\$83,80	R\$80,60

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados obtidos nos relatórios metroviários. Valores corrigidos pelo IGP-DI (FGV) para dezembro de 2019.

A noção de planejamento estratégico simplesmente desapareceu depois do PITU 2020. O Plano Expansão São Paulo elaborado pelo GESP foi mencionado apenas nos relatórios de 2008 e 2009 e logo perdeu espaço para uma visão de curto prazo cristalizada nos programas de metas quadrienais.

⁶⁶ Os empréstimos e financiamentos contraídos em reais foram corrigidos pelo IGP-DI (FGV) para dezembro de 2019.

A perda da visão de longo prazo para o planejamento dos sistemas de transporte é algo extremamente grave considerando o longo tempo de implantação das infraestruturas metroviárias, pelo menos no Brasil. Evidentemente os cenários de longo prazo precisam ser revistos com uma certa periodicidade para acompanhar o ritmo de crescimento e de transformação urbana, mas o prazo de quatro anos é absolutamente incoerente com o tempo de maturação dos projetos e de implantação das infraestruturas de metrô.

A ausência de uma política de fato dedicada ao transporte público urbano, especialmente para o caso dos sistemas metroviários, implicou na adoção de soluções particularizadas para cada linha, rompendo a noção – e, desta forma, também a possibilidade de uma aproximação contínua – de rede integrada. Isso, a despeito do transporte ter que funcionar sempre de modo integrado, uma vez que suas estruturas dialogam com o contínuo espacial das aglomerações urbanas. Qualquer alteração impacta sempre o sistema inteiro, em menor ou maior grau. A implantação de uma nova linha metroviária ou mesmo a inauguração de uma estação de transferência implica em reacomodação da demanda (com maior ou menor qualidade ou comodidade). Da mesma forma que a não implantação de uma nova infraestrutura prevista implica na não realização da demanda estimada nos modelos econômico-financeiros, prejudicando a operação do sistema de transporte.

1.3.4. 2012-2018: A difusão das PPPs

A estratégia de atuação simultânea em diversas linhas metroviárias com uma visão de planejamento de curto prazo se manteve, apesar do agravamento da crise econômica e política brasileira e da redução do apoio do Governo Federal e da PMSP. Fortaleceu-se a busca por novas fontes de recursos, mas, na prática, permaneceu a dependência do GESP e dos empréstimos e financiamentos internacionais para expandir a rede.

Desde os anos 90 o METRÔ vem concentrando esforços na consecução de seu equilíbrio econômico-financeiro. Assim, para reduzir os custos da operação, neste período reativou o Plano de Demissão Voluntária (PDV), ganhou uma ação judicial contra a PMSP para não pagar Impostos Sobre Serviços (ISS) e mencionou que está em estudo uma proposta para que a remuneração do METRÔ se desvincule da tarifa pública e que esta esteja atrelada ao cumprimento de critérios de desempenho, tal como fazem as concessionárias.

O “sucesso” da Linha 4-Amarela e os novos dispositivos normativos contribuíram para a difusão do modelo de PPPs no metrô de São Paulo, como indicam estes trechos:

Como permite detectar e mensurar as principais linhas de desejo de viagens que se processam no âmbito da RMSP, os resultados estão na base da projeção da evolução da demanda na rede de transporte em operação, bem como da expectativa de demanda em novas ligações que tenham origem e/ou destino, ou apenas cruzem a região. Constitui assim a base mais sólida para a **formulação de novos negócios no setor de transporte de passageiros**, a alimentar o Programa de Parcerias Público-Privadas do Governo do Estado de São Paulo. (SÃO PAULO-METRÔ, 2017, p. 4, grifo nosso)

A tendência, porém, é a ampliação da participação da iniciativa privada nesse mercado, graças ao avanço do Programa de Parcerias Público-Privadas do Governo do Estado que, já tendo resultado na concessão da Linha 6-Laranja ao Consórcio Move São Paulo e da Linha 18-Bronze à Concessionária Vem ABC, preparou em 2016 o lançamento da licitação da concessão da operação da Linha 5-Lilás e da Linha 17-Ouro. **Esse programa tem sido a ferramenta da Administração para a expansão da malha metروiária** e para a adequação de antigas estações às novas exigências da demanda, cada vez mais sofisticada e complexa. (SÃO PAULO-METRÔ, 2017, p. 37-38, grifo nosso)

Como contribuição à expansão do sistema, o Governo do Estado concedeu a Linha 6-Laranja ao Consórcio Move São Paulo e a Linha 18-Bronze à Concessionária Vem ABC e efetivou com sucesso a concessão da operação da Linha 5-Lilás e da Linha 17-Ouro. (SÃO PAULO-METRÔ, 2018, p. 7)

As próximas seções vão relatar o processo de algumas das linhas discutidas neste período.

Linha 6-Laranja

A Linha 6-Laranja, também conhecida como a “linha das universidades”, atenderá as faculdades FGV, Mackenzie, PUC e FAAP. A construção da linha foi dividida em três trechos: Bandeirantes-Brasilândia, de extensão aproximada de 6,1 km, Brasilândia-São Joaquim, “Trecho Prioritário” e de extensão aproximada de 13,5 km e São Joaquim-Cidade Líder, de extensão aproximada de 14,5 km, conforme indicado pela Figura 13.

Figura 13 - Mapa do traçado da Linha 6-Laranja trecho total

Fonte: Elaboração própria.

Na 38ª reunião ordinária do Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas (CGPPP), ocorrida em 18 de julho de 2011, o CGPPP incluiu preliminarmente em sua carteira de projetos de PPPs a Manifestação de Interesse Privado (MIP)⁶⁷ submetida pela Odebrecht Transport Participações S.A. de uma proposta para a Linha 6-Laranja, trecho Brasília-São Joaquim. (Diário Oficial do Estado de São Paulo, 27 de ago. 2011, Seção I). Em outubro o CGPPP publicou o edital de chamamento público de Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) para o “Desenvolvimento de Estudos e Modelagem para a Linha 6-Laranja da rede metroviária de São Paulo” baseado na MIP da Odebrecht Transport Participações S.A.

No final de outubro de 2011 o CGPPP declarou que as sete empresas que manifestaram formalmente o interesse em participar do “Desenvolvimento de Estudos e Modelagem para a Linha 6-Laranja da rede metroviária de São Paulo”, além da Odebrecht Transport Participações S.A., receberam autorização do conselho para dar prosseguimento aos seus estudos. Destas, apenas as empresas Queiroz Galvão S.A., a Odebrecht Transport Participações S.A. e a parceria

⁶⁷ O Procedimento de Manifestação de Interesse – PMI é regulado pelos decretos estaduais nº 48.867, de 10 de agosto de 2004, Decreto nº 57.289, de 30 de agosto de 2011 e pelo Decreto nº 61.371, de 21 de julho de 2015.

formada entre a Galvão Engenharia S.A. e Somague Engenharia S.A. atenderam efetivamente o chamamento público e apresentaram os seus estudos (Diário Oficial do Estado de São Paulo, 27 de dez. 2011, Seção I), (Diário Oficial do Estado de São Paulo, 09 de ago. 2012, Seção I).

Em julho de 2012, o Secretário Executivo da PPP apresentou o relatório final elaborado pelo Grupo de Trabalho do projeto da PPP da Linha 6-Laranja contendo os resultados da análise sobre os três estudos recebidos em função do chamamento público. O processo de seleção das propostas, com relevante apoio analítico do Banco Mundial, resultou em um aproveitamento de 67,80% dos estudos enviados, cabendo a estas empresas o ressarcimento total de cerca de R\$ 5,15 milhões de reais a serem pagos pelo vencedor da futura Licitação do projeto. Foram aproveitados 20,29% dos estudos da Galvão Engenharia S.A. e Somague Engenharia S.A., 35,65% da Construtora Queiroz Galvão S.A. e 44,05% da Odebrecht Transport Participações S.A.

O projeto que consta na minuta do edital foi desenhado a partir da combinação das propostas enviadas pela iniciativa privada e corroborado pela STM, pelo METRÔ e pelo CGPPP. Nos meses de setembro e outubro de 2012, este projeto foi à apreciação popular através dos mecanismos da consulta e audiências públicas.

No final de 2012 foi lançado oficialmente o edital de concorrência pública internacional nº 01/2012 cujo objeto era a concessão patrocinada para prestação dos serviços públicos de transporte de passageiros da Linha 6-Laranja, contemplando a implantação de obras civis e sistemas, fornecimento de material rodante, operação, conservação, manutenção entre os trechos Brasilândia-São Joaquim.

A primeira licitação não teve proponentes. A STM teve que assumir o custeio das desapropriações e reassentamentos para que na segunda rodada aparecesse algum interessado. O edital foi revisto e republicado no dia 13 de setembro de 2013 e teve como único interessado o consórcio Move São Paulo S.A., formado pelas empresas Odebrecht Transport S.A., Queiroz Galvão Desenvolvimento de Negócios S.A, UTC Participações S.A e pelo fundo de Investimentos Eco Realty.

No dia 18 de dezembro de 2013 a STM, enquanto representante do Governo do Estado de São Paulo, e a concessionária Move São Paulo S.A firmaram o contrato administrativo de concessão na modalidade patrocinada de serviços públicos de transporte de passageiros da Linha 6-Laranja. O valor total do contrato era de R\$ 23,138 bilhões de reais que corresponde ao somatório dos valores dos aportes, contraprestação pecuniária, receitas decorrentes da

tarifa de remuneração e receitas acessórias. Excluindo-se a estimativa em relação à receita relativa à tarifa de remuneração e receitas acessórias, o valor do contrato é de aproximadamente R\$ 9,6 bilhões de reais. A STM arcaria com 53% dos investimentos para cobrir os custos com desapropriações, aportes, alguns custos de obras e contraprestação pelo serviço prestado e os outros 47% ficariam a cargo do concessionário.

Este contrato configura-se como o primeiro contrato brasileiro de modelo de PPP integral contemplando obra e serviços. Segundo De Paula (2014), a contratação de um modelo desta natureza representaria um avanço no sentido da mitigação do risco de descasamento entre a execução das obras e o início da operação, grave problema ocorrido na Linha 4-Amarela.

Em janeiro de 2015 a concessionária Move São Paulo S.A. iniciou as obras da Linha 6-Laranja⁶⁸. A Move São Paulo S.A. interrompeu o andamento das obras no dia 2 de setembro de 2016 sob a alegação da não obtenção do financiamento de longo prazo junto ao BNDES. Ela tentou por duas vezes vender a concessão para resolver o problema da falta de recursos.

Em função do fracasso da negociação da venda da concessão, a STM notificou a concessionária a retomar as obras em fevereiro de 2018. Devido ao descumprimento desta notificação, O CGPPP autorizou o início do processo de rescisão contratual no mês seguinte⁶⁹.

A concessionária Move São Paulo responsável pela implantação, operação e manutenção da Linha 6-Laranja, não cumpriu com as obrigações assumidas no contrato de concessão e o Governo do Estado de São Paulo está estudando alternativas para viabilizar a construção e operação da linha. (SÃO PAULO-METRÔ, 2018, p. 14)

No dia 12 de dezembro de 2018, por recomendação do CGPPP, o então governador do Estado de São Paulo Márcio França decretou a caducidade do contrato sob a alegação de inadimplência por parte da concessionária no cumprimento das suas obrigações⁷⁰. A informação mais recente a respeito do andamento da Linha 6-Laranja é que a empresa espanhola Acciona adquirirá as cotas do consórcio Move São Paulo S.A. e assumirá a PPP para construção e operação da linha⁷¹.

⁶⁸ Fonte: SOUZA, V. Governo decreta fim de concessão da linha 6- laranja do metrô São Paulo.

⁶⁹ Fonte: REIS, V. Governo de SP inicia processo para encerrar contrato com responsáveis pela linha 6 – laranja do metrô.

⁷⁰ Fonte: Governo de SP cancela PPP da Linha 6-Laranja do Metrô e nova licitação terá de ser feita.

⁷¹ STOCHERO, T. Obras da Linha-6 Laranja do Metrô vão ser retomadas até o fim do ano, diz Doria: Empresa espanhola Acciona assumiu obras que estavam paradas desde 2016.

Linha 5-Lilás e Linha 17-Ouro

A Linha 17-Ouro será construída em via elevada com tecnologia de monotrilho. Seu trajeto começará na estação Jabaquara, onde fará conexão com a Linha 1-Azul, seguirá sobre o córrego Água Espraiada até a estação Vila Paulista e continuará sobre a Av. Jornalista Roberto Marinho até a Marginal do Rio Pinheiros, onde fará a conexão com a estação Morumbi da Linha 9-Esmeralda da CPTM, fará a transposição do Rio Pinheiros em um trecho que vai da estação Morumbi da CPTM até a estação São Paulo-Morumbi, onde hoje já está em operação a Linha 4-Amarela, passando pela favela de Paraisópolis e pelo Estádio do Morumbi. Haverá também uma integração com a Linha 5-Lilás na estação Campo Belo. Após a estação Jardim Aeroporto, haverá uma derivação sobre a Av. Washington Luís até o aeroporto de Congonhas.

As obras entre as estações Vila Paulista e Morumbi e do ramal Congonhas foram iniciadas em 2012 pelos consórcios Monotrilho Integração, Monotrilho Pátio, Monotrilho Estações e Tiisa-DP Barros. O METRÔ rescindiu unilateralmente o contrato com o consórcio Monotrilho Integração sob alegação de atrasos nas obras e em janeiro de 2020 foi assinado um novo contrato com a empresa Constran no valor de R\$ 494,8 milhões de reais para a retomada dos trabalhos⁷².

Até o presente momento, os trechos Jardim Aeroporto-Jabaquara e Morumbi-São Paulo Morumbi do monotrilho da Linha 17-Ouro estão suspensos. Segundo reportagem da Folha de São Paulo, a eliminação destes dois trechos do monotrilho levará a uma redução substancial na captação de receitas tarifárias, motivo pelo qual o GESP decidiu realizar uma concessão casada desta linha com a linha 5-Lilás⁷³.

A concorrência pela concessão da operação e manutenção por vinte anos, prorrogáveis por mais dez anos, das Linhas 5-Lilás e 17-Ouro foi vencida pelo Consórcio ViaMobilidade, formado pela CCR S.A e RuasInvest Participações S.A, com um valor de outorga de R\$ 630,62⁷⁴ milhões de reais a serem pagos pelo concessionário a favor da STM. (SÃO PAULO-METRÔ, 2019, p. 29)

⁷² Metrô assina contrato para conclusão das obras da Linha 17-Ouro: Empresa venceu a licitação ao apresentar a melhor proposta para o ramal metroviário, com o valor de R\$ 494,8 milhões.

⁷³ LOBEL, F. Monotrilho de Alckmin para ligar Morumbi a Congonhas dará prejuízo.

⁷⁴ Valor atualizado pelo IGP-DI (FGV) para dezembro de 2019.

Linha 15-Prata

O projeto da Linha 15-Prata totaliza 26,7 quilômetros de extensão entre as estações Ipiranga e Hospital Cidade Tiradentes, com 18 estações e dois pátios de estacionamento, um em Oratório e outro em Ragheb Chohfi. (SÃO PAULO-METRÔ, 2013, p. 1).

O monotrilho está sendo construído em uma estrutura elevada sobre a Av. Professor Luiz Ignácio de Anhaia Mello. Atualmente ele se conecta às demais linhas metroviárias na estação Vila Prudente da Linha 2-Verde e futuramente se integrará à CPTM na estação Ipiranga, com a Linha 10-Turquesa, e com o sistema de transporte de ônibus no terminal intermodal de São Mateus, Figura 14.

Figura 14 - Traçado monotrilho Linha 15-Prata

Fonte: Elaboração própria.

O trecho compreendido entre as estações Vila Prudente e Oratório, com 2,9 quilômetros de extensão iniciou a sua operação comercial em 2015. As estações São Lucas, Camilo Haddad, Vila Tolstói, Vila União e Jardim Planalto passaram a integrar a linha 4 anos depois. Posteriormente será construído o trecho Jardim Planalto até o Hospital Cidade Tiradentes e, por fim, será feita a ligação entre as estações Vila Prudente e Ipiranga.

No dia 11 de março de 2019 a Linha 15-Prata também foi concedida ao consórcio ViaMobilidade em regime de concessão comum com um valor de outorga de R\$ 183,46⁷⁵ milhões de reais de outorga fixa + 1% de receita bruta a partir do início da operação comercial pela concessionária. Contudo, o contrato não chegou a ser assinado. Em novembro a concessão foi anulada pela justiça a partir de uma ação movida pelo sindicato dos metroviários que, entre uma série de alegações, questionou o baixo valor de outorga e a ausência de autorização do

⁷⁵ Valor atualizado pelo IGP-DI (FGV) para dezembro de 2019.

poder legislativo para o lançamento da concessão⁷⁶. Até o fechamento desta pesquisa, não houve novas informações o sobre o caso.

Linha 18-Bronze

A Linha 18-Bronze ligará a estação Tamanduateí à Djalma Dutra por um sistema de monotrilho com 15,44 quilômetros de extensão e 13 estações e atenderá também os municípios de São Caetano do Sul e Santo André. (SÃO PAULO-METRÔ, 2019, p. 14). O monotrilho estabelecerá conexão com o sistema de transporte metropolitano na estação Tamanduateí, com a Linha 2-Verde do METRÔ e Linha 10-Turquesa da CPTM, e com o corredor de trólebus ABD em São Bernardo do Campo.

A figura abaixo mostra o traçado da Linha 18-Bronze divulgado no website do consórcio VemABC.

⁷⁶ MEIER, R. Entenda a decisão da Justiça que anulou a concessão da Linha 15-Prata: Ação movida pelo Sindicato dos Metroviários foi impetrada às vésperas do leilão em março, que teve apenas a Via Mobilidade Linha 15 como participante.

Figura 15 - Traçado da Linha 18-Bronze

Fonte: Elaboração própria.

A Linha 18-Bronze será construída em via elevada e seguirá a maior parte do trajeto sobre a Av. Guido Aliberti, que margeia o córrego dos Meninos, atravessará regiões de baixa renda, como a favela de Heliópolis, e atenderá as universidades Metodista, Fundação Santo André e Universidade Municipal de São Caetano do Sul. Ela se viabilizará, a priori, por meio de um contrato de PPP firmado com o consórcio VemABC-Vidas em Movimento, formado pelas empresas Primav, Cowan, Encalso e Benito Roggio (SÃO PAULO-METRÔ, 2019, p. 14).

Em julho de 2019, após a assinatura do contrato com o VemABC, o GESP anunciou que o sistema em monotrilho será substituído por um corredor *Bus Rapid Transit* (BRT)⁷⁷. Até o fechamento desta pesquisa, não há informações mais atualizadas sobre o caso.

⁷⁷ MEIER, R. Governo do estado cancela Linha 18-Bronze de metrô: Como se especulava, gestão Doria irá implantar um corredor de ônibus de padrão BRT no lugar do monotrilho.

Além dos problemas ocorridos em cada uma das PPPs experienciadas, a partir de 2013 o METRÔ vem identificando recebimento de receitas aquém do devido, por causa das regras de rateio das receitas do Sistema de Arrecadação Centralizado, conforme demonstrado nos trechos abaixo:

A cláusula nona do contrato determina que os pagamentos devidos à Concessionária a título de Receita Tarifária serão realizados através da Câmara de Compensação do Sistema de Arrecadação Centralizada das tarifas públicas. Definiu como substituta, durante a fase de implantação do Sistema de Arrecadação Centralizada independente, a Câmara de Compensação do Sistema de Bilhetagem Eletrônica do Bilhete Único, gerenciado pela São Paulo Transporte S.A.-SPTrans, vinculada à Secretaria Municipal de Transportes da Prefeitura do Município de São Paulo. A mesma cláusula estabeleceu que a quota parte dos valores arrecadados rateados entre o Metrô e a CPTM ocorre após a dedução da quota parte da Concessionária.

Os efeitos na arrecadação do Metrô e da CPTM tem origem na diferença entre a regra de remuneração dos serviços prestados por essas entidades e a Concessionária da Linha 4-Amarela. Enquanto as empresas públicas recebem a tarifa paga pelos usuários, a Concessionária Privada recebe tarifa de remuneração por passageiro transportado, conforme definido na cláusula oitava do contrato. O descompasso do reajuste das tarifas públicas e da tarifa de remuneração, o pagamento da tarifa de remuneração inclusive dos passageiros gratuitos e a integração livre entre as linhas do Metrô e da CPTM com a Linha 4-Amarela, somado à prioridade de recebimento da receita tarifária pela Concessionária Privada, gera impacto financeiro para as empresas públicas do sistema metroferroviário.

(SÃO PAULO-METRÔ, 2014, p. 50-51)

Nota-se institucionalmente não apenas um posicionamento favorável, mas uma adesão cega às PPPs nos relatórios metroviários, apesar dos diversos problemas derivados deste modelo. Mesmo sendo prejudicada de muitos lados por causa do desenho das PPPs, não há nos documentos analisados uma crítica contundente a elas. Ao invés de se levantar e aprofundar estudos sobre novas formas de captar recursos públicos para a expansão continuada da rede e de se aproveitar toda a experiência do METRÔ na gestão de obras, contratos e operação dos sistemas, ele se perde na profusão desconexa de linhas de alta e média capacidade – desaparecendo a ideia de rede e de um planejamento estruturado de longo prazo.

2. AS CONCESSÕES E A INVENÇÃO DO NEGÓCIO METRÔ

O primeiro capítulo abordou alguns dos aspectos relevantes do contexto político, econômico e ideológico que acompanharam a construção do discurso das parcerias público-privadas metroviárias. Na sequência, a dissertação tratou de apresentar como se deu este processo a partir do ponto de vista da Companhia do Metropolitano de São Paulo-METRÔ. Este capítulo, por sua vez, irá esmiuçar o desenvolvimento da invenção de um nicho de mercado, até então dominado de forma monopolística pelo poder público com constantes prejuízos, e todo o esforço empregado com estratégias normativas e financeiras que, por fim, viabilizaram a entrada da iniciativa privada e comercializaram uma atividade de interesse social.

2.1. O metrô dá prejuízo!

Esta seção traz um breve diagnóstico do histórico de desempenho operacional do METRÔ. O objetivo é explorar um dos questionamentos fundamentais que permearam esta pesquisa: como o ente privado se interessou pelo setor metroviário de São Paulo se este demanda alto investimento inicial, tem retorno lento e impõe alto risco; e, mais concretamente, considerando que o METRÔ, detentor do monopólio sobre o setor até a experiência da Linha 4-Amarela, tenha apresentado continuamente resultado financeiro insatisfatório?

A discussão que aqui se propõe diz respeito à contradição, ou aparente contradição, entre a comprovação do prejuízo operacional observado ano após ano no METRÔ – empresa pública exercendo uma atividade de forma monopolística – e o interesse de entrada do setor privado a este nicho de mercado aparentemente pouco atraente.

Os primeiros relatórios administrativos do METRÔ que revelam a intenção em incluir a participação da iniciativa privada na Linha 4-Amarela são do início dos anos 90. O contrato de concessão patrocinada para exploração da operação dos serviços de transporte de passageiros da Linha 4-Amarela do metrô de São Paulo abrangendo de Luz até Taboão da Serra⁷⁸ foi firmado apenas em 2006. Os analistas e consultores que avaliariam a possibilidade de uma futura

⁷⁸ Contrato nº 4232521201.

participação das empresas privadas no setor metroviário da RMSP e que construiriam o modelo econômico-financeiro da linha tinham em mãos o histórico de cerca de mais de 20 anos de prejuízo líquido do METRÔ, conforme mostra a Figura 16.

Figura 16 - Resultado líquido do METRÔ⁷⁹

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos dos relatórios administrativos do METRÔ.

Em todos os anos – exceto em 1986, cujo resultado foi beneficiado pelo Plano de Estabilização Econômica do Governo Federal – constam relevantes prejuízos líquidos do exercício, apresentando o pior resultado da história do METRÔ em 1991.

Mesmo com grande volume na captação de recursos via receitas tarifárias, crescente exploração das não tarifárias, recebimento de subvenções econômicas operacionais em alguns períodos, – chegando a R\$ 770⁸⁰ milhões de reais em 1992 – constantes ações e programas de racionalização dos custos internos e preocupação com o equilíbrio econômico-financeiro após 1993, o METRÔ sempre vislumbrou relevantes prejuízos líquidos.

O resultado líquido do exercício é um indicador de desempenho operacional apresentado na Demonstração do Resultado do Exercício (DRE). Este indicador é calculado pela diferença entre a receita total e o custo total, incluindo as deduções com impostos e

⁷⁹ Valor atualizado pelo IGP-DI (FGV) para dezembro de 2019.

⁸⁰ Valor atualizado pelo IGP-DI (FGV) para dezembro de 2019.

contribuições sociais, e mostra o rendimento da empresa. O prejuízo líquido do exercício, registrado ano após ano pelo METRÔ indica, portanto, que os custos e despesas operacionais e não-operacionais somados aos encargos superaram as receitas.

É importante esclarecer que apesar do METRÔ apresentar prejuízos líquidos, os seus relatórios administrativos indicam, em geral, fechamento de caixa positivo. Esta aparente contradição se explica pela diferença conceitual existente entre o regime de caixa e o regime de competência. O prejuízo contábil do METRÔ é compensado com aportes do Governo do Estado de São Paulo.

Entende-se, ao menos essa é a visão defendida nesta pesquisa baseada em autores como o professor de administração pública Paulo Roberto de Mendonça Motta (1984), que a função principal das empresas públicas – com maior ênfase daquelas que oferecem serviços de relevante interesse público – é contribuir para o bem-estar social. A rentabilidade financeira é desejada, porém nem sempre indica se a empresa está cumprindo o seu objetivo principal. Um bom indicador para isso é o balanço social.

No caso em apreço, envolvendo a ampliação da oferta de transporte sobre trilhos, o cálculo dos benefícios sociais quantifica e precifica, entre outras coisas, sua contribuição para a redução da emissão de poluentes, redução no consumo dos combustíveis, redução do custo operacional dos ônibus e redução do custo do tempo de viagem da população, adotando a premissa que, caso a rede de metrô não existisse, toda a demanda seria atendida pelo sistema de ônibus.

Desde 1994 o METRÔ apresenta em seus relatórios administrativos o seu balanço social justamente porque o resultado contábil diz pouco sobre os reais impactos sociais positivos que o metrô traz para a RMSP. Neste ano, por exemplo, o metrô gerou R\$ 659 milhões de reais em benefícios à sociedade e R\$ 180 milhões de reais de resultado contábil negativo. (SÃO PAULO - METRÔ, 1995, p. 8).

Ao contrário do desempenho contábil esperado por uma empresa privada convencional, que deve, por princípio, buscar a geração de lucro aos sócios acima do custo de oportunidade, os benefícios acarretados por uma empresa pública de transporte transcendem esse âmbito.

Viu-se que ao longo do período de análise, o METRÔ obteve prejuízos contábeis consideráveis e propiciou relevante benefício econômico e social. No entanto,

simultaneamente ao desempenho financeiro insatisfatório do METRÔ, a ViaQuatro obteve lucro contábil, como mostrado na Figura 17. Entende-se que as empresas públicas e privadas tenham objetivos, visões e lógica de funcionamento distintas. Mas como a ViaQuatro apresenta bons resultados financeiros enquanto ao METRÔ restam os prejuízos contábeis? A (suposta) maior eficiência do setor privado seria a responsável por tal descompasso? Estes questionamentos perduraram por meses a fio.

Figura 17 - Resultado líquido METRÔ vs. ViaQuatro⁸¹

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos dos relatórios administrativos do Metrô e da ViaQuatro.

A comparação do resultado líquido do METRÔ e da ViaQuatro evidencia a diferença do desempenho financeiro de cada uma das empresas. Enquanto a ViaQuatro obteve lucro líquido do exercício de cerca de R\$ 162 milhões de reais em 2018, o METRÔ registrou prejuízo de cerca de R\$ 557 milhões de reais. Enquanto vem se realizando a expectativa de geração de lucro da iniciativa privada, permanecem os prejuízos no METRÔ.

É importante reforçar que ambas possuem naturezas, escopo e estruturas administrativas distintas, e seguem outras regulações trabalhistas. A questão a que se quer chamar a atenção é simplesmente: enquanto uma tem um expressivo resultado contábil, podendo remunerar os seus acionistas, a outra registra ano após ano, prejuízos.

⁸¹ Valor atualizado pelo IGP-DI (FGV) para dezembro de 2019.

A incompreensão inicial, talvez demasiado ingênua, de como o mercado privado imaginou a possibilidade de fazer um bom negócio, apesar de saber que a única empresa do setor tinha um desempenho financeiro ruim, perdurou. Onde estaria o real interesse? Soma-se a incongruência do interesse da iniciativa privada nos negócios metroviários, mesmo ciente de que há outros setores mais rentáveis – como o das concessões rodoviárias – a discrepância entre os resultados financeiros obtidos pelo METRÔ e pela ViaQuatro.

2.1.1. As Hipóteses

O sequenciamento dessa seção foi inspirado no fluxo de ideias destes dois anos de pesquisa. Por essa razão, as hipóteses que acompanharam a evolução lógica do raciocínio foram trazidas na ordem em que apareceram durante a fase de pesquisa, ainda que estas tenham sido superadas em algum momento.

A primeira hipótese avaliada – e imediatamente descartada – foi a de que a atratividade do empreendimento derivava da expectativa de construção, pelo setor privado, de um patrimônio imobilizado. Afinal, apesar dos prejuízos registrados pelo METRÔ, ele acumulou ao longo dos anos um vasto e rico patrimônio em material rodante, túneis, estações, imóveis, marca, conhecimento etc. Mas o mesmo raciocínio não poderia ser aplicado às concessionárias visto que a lei de PPPs propugna que em uma PPP os bens são reversíveis ao poder público ao final do contrato. Assim, o interesse do parceiro privado em investir no setor metroviário sob a justificativa de um eventual incremento patrimonial não se sustenta.

A segunda hipótese levantada foi de que, talvez, a resposta para o questionamento do interesse da iniciativa privada estivesse enraizada na ideologia neoliberal, pautada pela propalada “morosidade e desinteresse do funcionalismo público”, pelo “excesso de burocracia do setor público” e pela “maior eficiência das empresas privadas”.

As empresas privadas, no caso, a ViaQuatro e ViaMobilidade, tem mais ferramentas para cortar custos, em especial quanto às despesas com folha de pagamentos. No entanto, a questão de uma suposta maior eficiência da ação privada em relação à pública não parecia suficiente para explicar o interesse das empresas privadas para entrar no negócio e, mais do que isso, para apostar em um bom resultado financeiro. É questionável até que ponto um consórcio recém-formado de empresas privadas seria capaz de obter ganhos significativos de

eficiência em comparação a uma empresa que desenvolveu internamente, durante décadas, uma capacidade técnica impressionante tornando-se referência e consultora de diversos metrô no mundo; e que montou uma estrutura inovadora de gestão do conhecimento – ainda que esta estivesse sujeita a uma série de protocolos e procedimentos próprios da gestão pública. É questionável também até que ponto a ViaQuatro e a ViaMobilidade seriam capazes de racionalizar custos operacionais a ponto de reverter uma situação financeira desfavorável – visto que não há muita margem para o incremento na captação de receitas.

Assim, ao invés de prosseguir com uma comparação aprofundada e quantitativa da eficiência de cada um dos entes, esta pesquisa se limitou ao estranhamento do discurso da maior eficiência do setor privado e procurou as respostas às suas indagações por outros caminhos. Aos pesquisadores que tenham interesse no assunto das PPPs, tal análise é uma possibilidade interessante de estudo.

A terceira hipótese aventada foi a de uma suposta maior demanda de passageiros e, conseqüentemente, maior receita tarifária nas linhas concedidas. Esta possibilidade foi considerada devido à polêmica relacionada à vinculação da concessão da Linha 5-Lilás à da Linha 17-Ouro do monotrilho. A Linha 5-Lilás circulava com baixa demanda até a data de transferência da operação ao setor privado, mas era evidente a reversão dessa situação com a inauguração da integração com a Linha 1-Azul na estação Santa Cruz. A estratégia da “concessão casada” era simples: oferecer uma linha com alto potencial de lucratividade juntamente com uma outra, problemática, que dificilmente seria concedida de outra forma.

As cláusulas de mitigação dos riscos de demanda da concessão da Linha 4-Amarela levantaram a possibilidade de que talvez as respostas buscadas estivessem no processo de formulação do edital de concessão patrocinada e em seus mecanismos contratuais – sem esquecer a importante contribuição do Estado brasileiro neoliberal na criação das bases institucionais, normativas e ideológicas necessária. Talvez as condições de operação das concessionárias e do METRÔ fossem bastante distintas.

2.2. A formulação do edital da Linha 4-Amarela e a criação da atratividade à iniciativa privada

As indagações a respeito das motivações da iniciativa privada para aceitar investir o seu capital no metrô de São Paulo permaneciam. Ela se interessou efetivamente pelo negócio, ou será que, na verdade, foi atraída? Caso tenha sido atraída, sob quais argumentos e com que promessas e garantias foi convencida de que o investimento metroviário seria um bom negócio?

Este pedaço da história será contado com base em alguns dos estudos de viabilidade econômico-financeira elaborados. Trata-se, assim, de uma visão parcial, mas que dá boas pistas de como se deu a evolução da construção do edital.

2.2.1. Histórico da Linha Ferreira-Oriente

O arco Sudeste-Sudoeste sempre foi apontado como eixo de interesse nos planos metroviários. Ele já aparece mapeado nos desenhos de Mário Lopes Leão, feito antes mesmo do estudo do consórcio HMD em 1968, e continua presente nos principais estudos e planos da rede metroviária de São Paulo. Isso indica a grande importância deste eixo para o sistema de transporte da RMSP e para a composição da rede, como pode ser comprovado neste trecho:

É prioritária a construção da Linha 4-Amarela uma vez que sua implantação promoverá o balanceamento da demanda da rede ao prover as conexões necessárias a outras linhas e sistemas. (SÃO PAULO-METRÔ, 2003, p. 10)

Durante os primeiros anos da história do metrô e sem entrar em detalhes das razões para tal, foi dada prioridade à construção das linhas Norte-Sul e Leste-Oeste. Até o início dos anos 90, segundo indicam os relatórios administrativos do METRÔ, as atenções estavam voltadas à finalização das obras de expansão das linhas existentes, e a Linha 4-Amarela, então chamada de Ferreira-Oriente, foi raramente mencionada. A partir de então o assunto se tornou cada vez mais presente nos relatórios metroviários. O METRÔ destacava que esta linha seria responsável por promover a “integração metroferroviária” (SÃO PAULO-METRÔ, 2003, p. 10) e “viabilizar o equilíbrio da demanda de todas as demais linhas de metrô e do trem metropolitano” (SÃO PAULO-METRÔ, 2004, p. 10).

Em um contexto de crise econômica brasileira, restrições de endividamento do governo do Estado de São Paulo e dificuldades financeiras no próprio METRÔ, a maior aproximação com a iniciativa privada intermediada pelo Banco Mundial parecia a saída perfeita para finalmente tirar a linha do papel. Este trecho extraído do Edital de concessão patrocinada (2006, p. 4, grifo nosso) da Linha 4-Amarela resume o discurso utilizado para justificar a opção das PPPs:

A escolha pelo mecanismo de Parceria Público-Privada teve por base a **desoneração dos investimentos do Governo do Estado** de São Paulo na implantação e operação da Linha 4-Amarela do sistema metroviário de São Paulo, de forma a permitir a transferência de investimentos e o compartilhamento de riscos com o setor privado.

Como já apontado, a história da construção desta PPP que viabilizou a implantação da Linha 4-Amarela, não mais Ferreira-Oriente, teve início muito antes da assinatura dos contratos de empreitada de construção e de concessão. O protagonismo do Banco Mundial não poderia ser esquecido e, por essa razão, mereceu um item à parte.

2.2.2. O Banco Mundial e a Linha 4-Amarela

Os trabalhos relativos ao envolvimento do Banco Mundial no financiamento da Linha 4-Amarela se iniciaram em 1991. Apreende-se dos documentos disponíveis que, conforme avançavam as discussões e se intensificava o relacionamento entre o Banco Mundial e o METRÔ, se intensificava a ingerência do Banco nas decisões referentes à implantação da linha.

Após esses contatos que, embora preliminares, foram marcantes para o delineamento do processo, foi só em 1993 que o Governo do Estado de São Paulo formalizou efetivamente a solicitação de auxílio financeiro ao Banco Mundial. De imediato, foi orientado por este a incorporar no projeto uma efetiva coordenação entre o Governo do Estado de São Paulo (GESP) e o município de São Paulo e criar um mecanismo de financiamento sustentável de longo prazo para o sistema de transporte urbano, sugestão nunca cumprida.

A proposta de financiamento que envolvia a participação do Banco Mundial, Eximbank (Japão) e GESP do trecho Vila Sônia-Paulista da Linha 4-Amarela foi submetida ao Conselho de Financiamentos Externos (COFIEIX) do Governo Federal e preliminarmente aprovada em 1994. Neste mesmo ano o Banco Mundial aprovou o *Appraisal* do projeto. Com a pré-aprovação do financiamento pelo COFIEIX, a Linha 4-Amarela foi incluída no *pipeline* do Banco Mundial e

foram iniciadas as quatro Missões Técnicas para realização do processo de análise do projeto pela agência.

Como explica Pedro Pereira Benvenuto (2018, p. 184), ex-diretor de Planejamento do METRÔ e ex-secretário executivo do CGPPP, nas missões técnicas “são discutidas as questões de planejamento, projeto e viabilidade econômica financeira que indicam a escolha do modal de transporte, bem como de outras questões institucionais [...]”. Elas são divididas em 4 fases:

Quadro 3 - Missões técnicas realizadas pelo Banco Mundial

Missão de identificação	<ul style="list-style-type: none"> • Identifica o empreendimento com as linhas de financiamento do Banco e analisa se a alternativa de projeto está adequada
Missão de orientação	<ul style="list-style-type: none"> • Orienta o desenvolvimento dos estudos de viabilidade técnica, econômico, financeira, e ambiental do projeto atendendo aos objetivos sociais e estruturais do setor
Missão de pré-análise (<i>Pre-appraisal</i>)	<ul style="list-style-type: none"> • Avalia os estudos de viabilidade técnico-econômico-financeiro • Avalia o estudo de impacto ambiental • Detalha o cronograma e quadro de usos e fontes (fluxo de caixa) • Consolida o <i>funding</i> do empreendimento
Missão de análise (<i>Appraisal</i>)	<ul style="list-style-type: none"> • Consolida as especificações técnicas, os custos previstos, os documentos de licitação e o plano de financiamento; • Analisa o comprometimento dos recursos de contrapartida do financiamento (Estado e outras fontes); • Estabelece as condições prévias de negociação do contrato de financiamento.

Fonte: Elaboração própria a partir das informações obtidas em: BENVENUTO, P. Modelos de contratação, financiamento, concessão e Parceria Público-Privada. Revista Engenharia, 2018.

Em 1995 o GESP e o Banco Mundial firmaram o documento de *Appraisal* para liberação de financiamento para a construção da Linha 4-Amarela. Neste documento ficou acordado o compromisso de se avançar em 4 frentes; “criação da Comissão Regional de Transportes Planejamento e Gestão⁸², consolidação do Planejamento Integrado de Transporte e Uso do Solo, mecanismos permanentes de financiamento para o Transporte e o incremento da Participação da Iniciativa Privada” (BENVENUTO, 2018, p. 185).

Nesse mesmo ano, devido às restrições orçamentárias do GESP e da suspensão por parte do Governo Federal das autorizações para obtenção de financiamentos externos, as obras de extensão das linhas existentes foram paralisadas e o processo de negociação da Linha 4-Amarela foi interrompido. Benvenuto (2018, p. 185) destaca que, devido ao ajuste fiscal, o então governador Mário Covas estabeleceu como diretrizes não iniciar novos projetos, a menos

⁸² Conformado pela Secretaria de Transportes Metropolitanos (STM), Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM), Grupo Técnico de Transporte Integrado (GTI) e Câmaras Temáticas de Transportes.

que estes já tivessem recursos provisionados, e avaliar formas de incluir a iniciativa privada nos serviços públicos.

Em abril de 1996 o GESP e a STM obtiveram junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) o enquadramento do projeto – termo que representa o seu reconhecimento inicial – para um cofinanciamento com os outros dois bancos.

Em 1997 foi assinado o primeiro acordo da dívida do Estado de São Paulo com o Governo Federal que vedava àquele a obtenção de empréstimos externos por 10 anos, exceto para alguns casos específicos como o da Linha 4-Amarela. Note-se no teor a evidência das dificuldades financeiras e da profunda crise de endividamento que o GESP atravessava à época, assunto já abordado nos capítulos anteriores.

Conforme consta no relatório “*Parecer técnico: viabilidade do projeto*” elaborado pelo METRÔ em 2001, a participação da iniciativa privada na materialização da Linha 4-Amarela era vista como fundamental porque – como se alegava – as receitas do METRÔ eram insuficientes para custear a expansão da rede e, supostamente, a participação da iniciativa privada permitiria reduzir a inversão de recursos do Estado (SÃO PAULO-METRÔ, 2001b).

Neste outro trecho do mesmo relatório, no entanto, nota-se que, para viabilizar a participação da iniciativa privada na implantação da referida linha, entendia-se, ao mesmo tempo, ser necessária a intervenção e uma grande participação do GESP:

No caso específico dos sistemas de alta capacidade sobre trilhos, a experiência local e internacional demonstra que, salvo exceções, as receitas operacionais não são suficientes para prover a remuneração das inversões privadas. Além disso, diversos fatores, tais como a aparente inelasticidade da demanda, a regulação tarifária, a essencialidade do serviço, aumentam os riscos dos investimentos em infraestrutura de transportes urbanos. Eles tornam-se, portanto, menos atrativos se comparados a empreendimentos em outros setores, como os de telecomunicações e energia, entre outros. Desta forma **torna-se necessária a participação do Estado para que a participação privada nos investimentos resulte viável e atrativa.** (SÃO PAULO- METRÔ, 2001b, p. 4, grifo nosso)

Ou seja, existia uma preocupação em se criar mecanismos para atrair a iniciativa privada aos negócios metroviários – movimento esse que demandaria esforços de um Estado falido. Este outro trecho do relatório deixa ainda mais evidente a presença e as contrapartidas exigidas pelo Banco Mundial, e de como as atenções voltadas para a obtenção de uma boa rentabilidade e de criação de condições favoráveis ao setor privado ofuscaram o que deveria ser o real

propósito em se fazer a linha – prover uma relevante e necessária infraestrutura de transporte público:

De início e **para atendimento a exigências feitas pelo Banco Mundial** no decorrer das missões intermediárias, as equipes da Diretoria de Finanças do Metrô elaboraram uma análise Financeira Preliminar do Projeto. **O estudo focalizou a rentabilidade do projeto sob o ponto de vista do concessionário**, procurando estabelecer premissas para esse cálculo (demandas, tarifas, repartição de tarifas, taxas de desconto, etc.). (SÃO PAULO-METRÔ, 2001b, p. 11, grifo nosso)

O Banco Mundial mantinha um posicionamento de orientação neoliberal, com apoio à privatização e concessão dos serviços públicos à participação do setor privado, conforme pode ser conferido neste trecho:

O Banco Mundial, por sua vez, concordava preliminarmente com o modelo proposto, ao mesmo tempo que anunciava que, de qualquer modo, o Contrato de Financiamento encerraria cláusulas de obrigatoriedade da participação privada no projeto. Cumpre lembrar que à época, **o Banco apoiava firmemente e mesmo induziu (com provimento de recursos financeiros) ações voltadas à privatização de serviços públicos**: a concessão de serviços públicos no Estado do Rio de Janeiro, entre elas a do Metrô-RJ e da Flumitrens. (SÃO PAULO-METRÔ, 2001b, p. 5, grifo nosso)

Apesar de concordar em eliminar as cláusulas de obrigatoriedade da participação da iniciativa privada, a influência do posicionamento do Banco Mundial sobre as decisões relativas à participação privada na Linha 4-Amarela foi marcante e pautou o desenrolar de todo o processo de construção da linha, desde os estudos de viabilidade, formulação do edital à concessão patrocinada em si. Dardot & Laval (2016, p. 277), denunciam que, de fato, as grandes instituições como o Banco Mundial eram os “principais vetores de imposição da nova norma neoliberal”.

Sob orientação do Banco Mundial, o METRÔ contratou a consultoria do *International Finance Corporation* (IFC):

[...] a modelagem para uma participação privada na implantação da Linha 4 encontrava-se num ponto que exigia o envolvimento de consultoria internacional como “*financial advisor*” do projeto.

Essa atividade, como nos processos de privatização, mostrava-se fundamental para analisar a **rentabilidade e atratividade do empreendimento**, conferir a ele credibilidade internacional e para fazer sua divulgação junto aos diversos mercados potencialmente interessados.

Decidiu-se, então, pela contratação, do *International Finance Corporation-IFC*, o braço do grupo do Banco Mundial dedicado ao financiamento e consultoria do setor privado.

(SÃO PAULO-METRÔ, 2001b, p. 5, grifo nosso)

O trabalho do IFC consistia, resumidamente, em pensar as formas de viabilizar a implantação da Linha 4-Amarela contemplando a participação do setor privado no negócio. Dentre as suas atividades estavam a análise e validação técnica dos estudos de demanda, dos projetos, dos custos de investimento e de operação apresentados pelo METRÔ, para as quais subcontrataram a consultoria da *Parsons Brinckerhoff*; a fundamentação legal do processo de concessão, para o qual foram subcontratados os escritórios de advocacia White & Casey, para os aspectos internacionais, e Machado, Meyer, Sendacz e Opice para os locais; e a elaboração da modelagem financeira, particularmente sua viabilidade e atratividade para o setor privado e divulgação do projeto com os mercados nacionais e internacionais potencialmente interessados na concessão, conhecidos como *road shows*.

Como foi mostrado, a atuação do Banco Mundial sobre a Linha 4-Amarela foi radicalmente distinta da forma em geral adotada pelos bancos comerciais. Ele interviu diretamente em todas as fases do processo de viabilização da Linha através das missões técnicas e de todas as imposições e estudos feitos pelo Banco, como a exigência de contratação de diversas consultorias. Como descreve Pedro Arantes (2006, p. 69), “[...] o empréstimo internacional para as cidades carrega consigo uma agenda afirmativa. Não é, assim, um recurso financeiro *stricto sensu*. Ele contém diversas “condicionalidades” [...]”.

Arantes (2006, p. 73) revela que o Banco Mundial, e as agências multilaterais como um todo, agem em três níveis: “jurídico-normativo, matemático e das *best-practices*”. O autor destaca que ele dita as suas regras, mesmo quando em conflito com o arcabouço normativo local; que a decisão quanto ao investimento em determinado projeto deriva dos resultados dos modelos matemáticos – e não da demanda local, e que impõe um determinado modelo de política pública baseado em seu próprio posicionamento político-ideológico. Na visão de Arantes (2006, p. 63), as agências multilaterais usam duas estratégias de dominação; a coerção, que se dá pela dependência financeira dos países que recebem o financiamento, e o consentimento, através de um “discurso que se pretende técnico-científico”.

A necessidade financeira e a dificuldade de captação de crédito do METRÔ, em especial nos anos 90, era evidente e o Banco Mundial oferecia uma possibilidade real, talvez uma das poucas alternativas naquele contexto específico, de retomada das obras e de viabilização da Linha 4-Amarela. O discurso de caráter racional – que põe em destaque os termos da eficiência e eficácia – lhe conferiu legitimidade e contribuiu para a “internalização da dominação” (ARANTES, 2006, p. 72).

A forma de atuação extremamente intervencionista e de orientação neoliberal do Banco na Linha 4-Amarela foi determinante, mas não a única, no processo de constituição e fortalecimento do discurso das PPPs no setor metroviário.

2.2.3. Estudos de viabilidade econômico-financeira e as consultorias técnicas

Este item está subdividido em três partes. As duas primeiras trazem a análise crítica de dois estudos econômico-financeiros. O primeiro produzido pela consultoria internacional *Parsons Brinckerhoff* em 1997; o outro, pela próprio METRÔ em 2001⁸³. O terceiro item conta em linhas gerais a contratação do *advisor* do Unibanco e o seu papel na consolidação do edital da Linha 4-Amarela.

Nesta parte, talvez mais do que em outras da dissertação, ficará evidente como a lógica financeira pautada pelo discurso da essencialidade do setor privado assumiu protagonismo no processo em análise, sobrepondo-se a questões como, entre outras, a importância social e econômica da infraestrutura metroviária.

2.2.3.1. Consultoria Parsons Brinckerhoff – Technical Assessment Report

A consultoria *Parsons Brinckerhoff* foi contratada pelo *International Finance Corporation* (IFC) para refazer os cálculos das estimativas de custos e de viabilidade técnica da Linha 4-Amarela. Nesta parceria, eles elaboraram o relatório intitulado “*São Paulo Metro Line 4 Technical Assessment Report (November 1997)*” em que apontam as principais restrições, alternativas e recomendações para o projeto.

Nos projetos anteriores tinha sido previsto uma extensão total de 13,5 quilômetros em um trecho compreendido entre Morumbi e Luz com o pátio de manobras na Vila Sônia, contendo 15 estações a ser construída em duas fases, sendo a fase I o trecho Vila Sônia-Paulista, e a fase II o trecho Paulista-Luz. No relatório da *Parsons Brinckerhoff* consta a recomendação da construção de todo o trecho Vila Sônia-Luz em uma única fase a partir da combinação dos métodos construtivos *New Austrian Tunnelling Method* (NATM) e *Earth Pressure Balance*

⁸³ Um agradecimento especial ao amigo Oliver Cauã Cauê França Scarcelli pelo compartilhamento de informações.

(EPBM), sendo que o trecho mínimo seria o Vila Sônia-República, com 10,84 km de extensão. Consta também a extinção das estações Caxingui, Sergipe e a sugestão de se adiar a construção da Rio Branco, (e que também acabaria sendo extinta, na versão final do traçado).

Os consultores recomendaram prioritariamente a adoção do modelo contratual *Design-Build-Operate-Transfer* (DBOT) ou, alternativamente, do *Design-Build-Lease* (DBL), a ser decidido pelo METRÔ. O DBOT ou DBL, assim como o *Build-Operate-Transfer* (BOT), também muito utilizado em projetos desta natureza, consistem em diferentes técnicas de *Project finance*.

A implantação de uma linha metroviária demanda a inversão de vultosos recursos por um longo período de tempo e o retorno do capital investido, ou de parte dele, ocorre de forma compassada durante a fase operacional da linha através da captação de receitas tarifárias e não tarifárias. Assim, diferentemente de outros projetos convencionais em que a garantia de quitação dos empréstimos e financiamentos está centrada na avaliação da saúde financeira e no patrimônio das empresas investidoras, neste tipo de projeto a garantia está na qualidade do empreendimento e em seu potencial de geração de lucratividade e capacidade de, pelo menos, gerar o retorno do capital investido com sua operação. Ao invés dos bancos financiadores focarem suas atenções na empresa tomadora do empréstimo, focam na estruturação do projeto, visto que o fluxo de captação de receitas na fase operacional é a segurança do investimento – tipicamente uma estrutura de *Project finance* (ARAGÃO, 2013). De acordo com o artigo escrito por Luiza Moraes, advogada, mestre em direito empresarial e especialista em direito civil e administrativo:

Do ponto de vista dos bancos, o financiamento do projeto levará em conta os estudos de viabilidade técnica e econômica do empreendimento, para aferir a sua capacidade de gerar recursos suficientes para pagar todas as despesas de operação, dívidas, taxas, royalties e encargos, e, ainda, remunerar, de modo satisfatório, os investidores. (MORAES, 1998, p. 137)

Estes modelos de contratação de *Project finance*, sejam eles DBOT, BOT ou alguma outra variação, consistem em uma estrutura contratual e financeira bastante específica em que o poder público delega a uma empresa, ou a um consórcio de empresas, o direito de operar um determinado serviço e gozar de suas receitas por um prazo prefixado. Em contrapartida, em função dos ganhos futuros a serem obtidos com a operação do serviço ao longo da concessão, esta empresa ou consórcio deve custear e responsabilizar-se pela construção do empreendimento que permitirá tal operação do serviço. O *Design-Build-Operate-Transfer*

(DBOT) tem a peculiaridade de que o projeto executivo seria também de responsabilidade do ente privado, além da sua construção integral e o direito de operar em regime de concessão por um prazo determinado. Findo o prazo de concessão, recomendado pelos consultores em 30 anos para a Linha 4-Amarela, o concessionário transferiria integralmente o empreendimento construído e o serviço ao ente original, sem direito a qualquer ressarcimento.

O fundamento deste tipo de estrutura de projeto está na expectativa da empresa ou consórcio reaver o investimento do capital inicialmente investido e dispor de uma margem satisfatória de lucratividade apenas com a exploração da operação. Para Moraes (1998, p. 138):

Através desse sistema, infraestruturas destinadas a uma coletividade local são financiadas por empresas do setor privado, que se encarrega de realizar as obras necessárias para a prestação do serviço que irão explorar. Esta exploração se dá durante um tempo, suficiente para a recuperação do investimento realizado. Ao final deste prazo, o operador transfere a propriedade desses equipamentos à Administração Pública.

Já o *Design-Build-Lease* (DBL) consiste na realização do projeto, construção da infraestrutura e dos sistemas pelo concessionário e, após a finalização da construção, arrendamento ao ente público o qual ficaria responsável por operar e manter os serviços.

A essência destes modelos de financiamento de projeto era extremamente sedutora ao poder público.

A quantidade de recursos aportados a título de integralização de capital vindo do poder público em favor do METRÔ sempre oscilou bastante, conforme pode ser observado na Figura 18. Note-se que nos primeiros anos dos anos 90 a quantidade de recursos integralizados foi pequena, período em que começaram as negociações com o Banco Mundial.

Figura 18 - Integralizações de capital ao METRÔ⁸⁴

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos dos relatórios administrativos do Metrô.

A quantidade de recursos integralizados e de empréstimos e financiamentos obtidos pelo METRÔ está intimamente ligada à segurança financeira, aspecto que poderá acelerar (ou paralisar de vez) o ritmo das obras de expansão da rede. A intermitência na quantidade de recursos públicos recebidos e a insegurança no crédito prejudicam o planejamento do avanço da rede impedindo uma visão de longo prazo. Neste contexto, a estratégia de buscar outras fontes de recursos para a expansão da rede, seja na iniciativa privada ou nas agências multilaterais de fomento, é coerente.

No começo dos anos 90, além da quantidade reduzida de recursos aportados, o METRÔ lidava com dificuldades para o pagamento das dívidas assumidas nos anos anteriores. As obras de expansão das demais linhas estavam paralisadas, agravando ainda mais a já dramática situação do transporte público na RMSP. Foi esse o contexto em que começaram a ser envidados os esforços para a construção da Linha 4-Amarela e em que o relacionamento com o Banco Mundial ficou mais intenso. Ao que tudo indicava, a dificuldade histórica de captação de recursos para expandir a rede, reforçada com a adesão do Estado brasileiro ao discurso neoliberal de “falência do Estado” viria a ser finalmente superada. A ideia era tão sedutora quanto ilusória. A ilusão do pote de ouro.

⁸⁴ Valor atualizado pelo IGP-DI (FGV) para dezembro de 2019.

A possibilidade vislumbrada de contar com o apoio da iniciativa privada para construir as demais linhas planejadas ou mesmo expandir as existentes às custas de ceder o direito de operação por um prazo determinado parecia demasiadamente interessante. Um agente externo finalmente resolveria o problema do lento avanço da rede metroviária exigindo, para tanto, uma pequena contrapartida.

A partir das análises dos relatórios metroviários é possível notar que o METRÔ nunca teve a expectativa de que a iniciativa privada financiasse integralmente a construção da Linha 4-Amarela, tal como propugna o modelo BOT ou DBL. Consta em seus relatórios administrativos a expectativa de contar com o aporte privado para uma quantia de cerca de metade do investimento necessário para a implantação da linha, conforme pode ser observado neste trecho:

No que se refere aos recursos provenientes do BIRD, estão em curso providências junto às Secretaria de Estado da Fazenda e SEAIN - Secretaria Especial de Assuntos Interministeriais do Ministério do Planejamento, para acerto das garantias de contrapartida, de forma a liberar a Missão de Negociação dos contratos em Washington, **já considerando o modelo BOT de participação do setor privado, reduzindo os investimentos do Estado à metade dos recursos originalmente previstos.** (SÃO PAULO-METRÔ, 1996, p. 16, grifo nosso).

Assim, esta dissertação faz a ressalva que, tanto aqui como nas seções seguintes, ao serem mencionados os termos BOT, DBOT ou DBL, deve-se ter em mente que não se trata do termo *stricto sensu*:

A concepção dessa linha está sendo finalizada prevendo a utilização no Brasil, de uma alternativa do modelo BOT (*Build, Operate and Transfer*), que prevê a aplicação de recursos do setor privado em sistemas de transporte e a remuneração, por meio da exploração temporária dos serviços, através de concessão pelo Estado. (SÃO PAULO-METRÔ, 1997, p. 17)

Voltando ao relatório da *Parsons*, a justificativa apresentada pela consultoria para a adoção do DBOT é que a realização do projeto executivo, construção e operação pela mesma entidade ofereceria maior controle do processo construtivo, refletindo em ganhos de eficiência, redução dos problemas de coordenação e maior compatibilização entre projeto e obra. Adicionalmente, haveria um esforço adicional por parte do concessionário em fazer um projeto de alta qualidade posto que refletiria em ganhos na fase operacional.

O modelo DBL, por sua vez, é menos atrativo à iniciativa privada e o contratado teria menos estímulo para fazer um sistema otimizado, já que este seria operado pelo poder público. Outra desvantagem apontada pelos consultores é que a decisão teria que ser tomada

imediatamente devido a entraves legais que precisariam ser solucionados antes da preparação do edital. Caso o METRÔ optasse pelo modelo DBL deveriam ser feitos estudos adicionais para avaliar como a iniciativa privada recuperaria o investimento realizado.

Os consultores chegaram a considerar a alternativa do METRÔ responsabilizar-se pelo projeto, construção da infraestrutura, sistemas e aquisição do material rodante para posteriormente transferir o sistema a um operador em uma espécie de contrato de arrendamento. Esta alternativa apresentava a grande desvantagem do METRÔ ter que custear integralmente a implantação da linha e, segundo os consultores e o discurso vigente, *“a private enterprise approach to the operational forces on Line 4 could show a savings over the Metro estimated costs”* (PARSONS BRINCKERHOFF, 1997, p. 9-6⁸⁵, grifo nosso). Atente-se ao contrassenso desta ideia; o METRÔ custearia a construção – justamente o ente que continuamente registrava dificuldades financeiras em um contexto de “falência do Estado” – e, para piorar, o METRÔ, com mais de 20 anos de experiência na operação do serviço de transporte de passageiros, cederia esta atividade a um consórcio de empresas inexperiente.

Independentemente do modelo contratual escolhido, o METRÔ transferiria todo seu conhecimento técnico ao concessionário e este teria total controle do projeto e da construção. O METRÔ passaria a desenvolver a tripla função de cliente, parceiro e consultor.

Segundo as estimativas da *Parsons*, o custo total da implantação do trecho Luz-Morumbi com pátio na Vila Sônia baseado no modelo BOT ficaria entre US\$ 2,08 e US\$ 2,16 bilhões de dólares americanos⁸⁶, a depender da alternativa, conforme pode ser observado na Tabela 6.

⁸⁵ No relatório os número de páginas são identificados na forma “X-Y”.

⁸⁶ O relatório apresenta os valores em reais com valores de 1997. Porém, há fortes indícios de que a unidade correta seria dólar. Se os valores estivessem realmente em reais, atualizando-se pelo IGP-DI para dezembro de 2019, estes seriam da ordem de R\$ 10,9 e 11,3 bilhões de reais, desproporcionais em relação a todos os outros estudos. Outro indicador de que a moeda talvez esteja incorreta está neste trecho do relatório São Paulo-METRO. Parecer técnico: viabilidade do projeto. 2001, que diz: *“A configuração do projeto sugerida pelo IFC resultou bastante diferente daquela originalmente concebida. Propunha-se a construção da Linha 4, agora estendida até o Município de Taboão da Serra, em duas etapas. A primeira, que corresponde ao projeto anterior integral, de Vila Sônia a Luz, com 13 ou 14 estações, a um custo de investimento de cerca de US\$ 2,05 bilhões. A segunda etapa, com data de início de construção a ser estabelecida, compreendendo o trecho Vila Sônia – Taboão da Serra”*. (SÃO PAULO-METRÔ, 2001b, p. 6-7). Assim, os valores aqui apresentados estão em dólares americanos e divergem do documento original.

Tabela 6 - Divisão de custos entre GESP e concessionário para o trecho Luz-Morumbi com pátio Vila Sônia, extensão total de 13,5 km

Alternativa	Total [US\$ milhões]	GESP [US\$ milhões]	Concessionário [US\$ milhões]	GESP [%]	Concessionário [%]
Carro padrão 5.2m diâmetro 33 trens	2.163,6	1.113,6	1.050,0	51,47	48,53
Carro padrão 8.35m diâmetro 33 trens	2.162,1	1.108,0	1.054,0	51,25	48,75
Carro mais largo 5.7m diâmetro 26 trens	2.082,9	1.140,7	942,1	54,76	45,23
Carro mais largo 10.5m diâmetro 26 trens	2.102,8	1.155,7	947,2	54,96	45,04

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do relatório São Paulo Metro Line 4 Technical Assessment Report (November 1997).

Como pôde ser observado, os custos de implantação da Linha 4-Amarela (“*Build*”) deveriam ser suportados solidariamente pela iniciativa privada e pelo poder público em uma proporção de aproximadamente 45-50/50-55 dependendo da alternativa escolhida. Ainda que o modelo DBOT não tenha sido explorado em seu *stricto sensu*, a divisão 45-50/50-55 permitia uma possibilidade real de redução de inversões públicas.

A consultoria recomendou ao poder público se encarregar das despesas com projeto, desapropriações, obras civis e implantação da via permanente, cabendo à concessionária a construção dos sistemas e a aquisição do material rodante. Esta divisão de custos privilegiava o fluxo de caixa do concessionário, posto que caberia ao poder público desembolsar grandes quantias nos primeiros 5 anos, entre 1999 e 2003, e ao parceiro privado o desembolso se iniciaria apenas a partir do 4º ano, entre 2002 e 2004 (PARSONS BRINCKERHOFF, 1997, p. 6-6).

A distribuição desequilibrada dos desembolsos prevista pelos consultores está associada à intenção em se construir um modelo atrativo à iniciativa privada, como pode ser observado no trecho a seguir extraído do relatório:

In order to make this project attractive to a concessionaire, it is critical that the prospective concessionaires be able to begin revenue earning on their investment in the shortest possible time. (PARSONS BRINCKERHOFF, 1997, p. 9-2, grifo nosso)

Nota-se que há uma clara preocupação em se desenhar um modelo contratual atrativo ao parceiro privado e em oferecer-lhe um bom retorno financeiro. Em contrapartida, o mesmo

não ocorre em relação ao setor público. Isto é, existe um cuidado com a avaliação financeira do parceiro privado, porém quando se trata do parceiro público, é prevalente a mentalidade de que este pode desembolsar grande quantidade de capital sem obter qualquer retorno financeiro imediato posto que *“Metro is ultimately responsible for the system, and will be obligated to protect the significant investment in the project by the public and its lenders”*. (PARSONS BRINCKERHOFF, 1997, p. 10-2, grifo nosso). Esta situação está longe de ser um erro no relatório da *Parsons*, já que um dos objetivos dos consultores era justamente viabilizar alternativas para incluir a iniciativa privada no negócio da Linha 4-Amarela.

Quanto à aquisição do material rodante, os consultores recomendaram a compra no mercado internacional sob a justificativa da perda da capacidade produtiva da indústria nacional brasileira e dos menores preços no mercado externo, conforme pode ser observado no trecho a seguir:

Although there was once capability to build vehicles within Brazil, the demand has been so light over the past ten to fifteen years that is doubtful that the plants could be brought back to modern standards for the relatively limited production run that Line 4 would require. Thus, the high-tech equipment and vehicles may be imported, regardless of the contracting strategy. Metro's current strategy of allowing technological flexibility in this area could permit a concessionaire to adopt the vehicle characteristics of an active production run at a foreign supplier and reduce costs significantly over having a plant tool up for a custom production run. (PARSONS BRINCKERHOFF, 1997. p. 9-2)

Conforme já exposto nos capítulos anteriores, ao longo da primeira fase da história do METRÔ, houve um grande esforço empreendido na nacionalização de peças e equipamentos utilizados nos sistemas metroviários chegando a níveis de nacionalização de 100% e exportação de tecnologia a diversos metrô no mundo. Esta situação começou a mudar ao longo dos anos 80 e nos anos 90 ocorreram privatizações das principais indústrias brasileiras, incluindo a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN).

Quanto às receitas tarifárias, os consultores recomendaram a adoção da mesma política tarifária aplicada às demais linhas do metrô, *“Thus, from the viewpoint of the passenger, Line 4 would be an integral part of the Metro, with no distinction between this and other Metro lines.”*(PARSONS BRINCKERHOFF, 1997. p. 3-17, grifo nosso), incluindo os descontos e gratuidades garantidos por lei a serem reembolsados pelo GESP, da mesma forma como ocorre com as demais linhas de metrô, e a criação de um sistema de compensação de receitas desenhado para reembolsar o concessionário da Linha 4-Amarela por todas os usuários que utilizarem a linha.

A política tarifária sugere a maximização das receitas tarifárias com a maior otimização da utilização do sistema. Para que a concessão fosse bem-sucedida, deveriam ser adotados os seguintes critérios:

- Maximizar a receita potencial com a maior otimização da utilização do sistema;
- Garantir que o fluxo de receitas não fique defasado em relação à inflação;
- Garantir que mudanças nas políticas tarifárias ou de serviço realizadas por outros operadores de transporte público não afetem negativamente as receitas operacionais da concessão;
- Manter uma política tarifária razoável que não iniba a realização das viagens;

Os critérios elaborados pelos consultores refletem a intenção de maximizar a captação de receitas tarifárias e a preocupação em assegurar a sua não desvalorização em relação à inflação. O terceiro item da lista indicou a necessidade de articulação com os outros sistemas de transporte que, no limite, legitimam a ingerência sobre os mesmos (como se verificou, por exemplo, quando o contrato da linha 4-amarela previu o seccionamento de algumas linhas de ônibus da EMTU⁸⁷ no Largo da Batata para não ter que compartilhar a demanda). O último item da lista, “manter uma política tarifária razoável que não iniba a realização das viagens” expressa, por sua vez, a preocupação em se adotar um valor de tarifa compatível. Porém, a justificativa para tal tem caráter essencialmente econômico e não mais social, como defendido nos relatórios administrativos do METRÔ. Isto é, não visa assegurar o direito da população ao transporte, mas sim uma preocupação com uma eventual retração da demanda devido a uma tarifa excessivamente alta frente à capacidade de pagamento da população.

Já quanto à captação das receitas acessórias, previa-se a exploração de receitas com publicidade, aluguel dos espaços internos para instalação de lojas e estandes comerciais e captação de renda com o desenvolvimento imobiliário, nada muito diferente do que já vinha sendo feito desde o começo dos anos 90.

Em 1998 o IFC promoveu o primeiro *road show* para atrair potenciais investidores. O negócio da linha 4-amarela foi apresentado nas principais capitais mundiais, de New York City a Hong Kong.

⁸⁷ Determinou-se o seccionamento das linhas de ônibus da EMTU que não tinham o Largo da Batata como ponto final.

2.2.3.2. Estudo de viabilidade econômico-financeira preliminar: implantação e operação elaborado pelo METRÔ

Em setembro de 2000 a COFIEIX do Ministério do Planejamento autorizou ao GESP a contratação de empréstimos e financiamentos em até US\$ 418 milhões de dólares. Segundo o relatório SÃO PAULO-METRÔ (2002, p. 48):

[...] o Metrô de São Paulo iniciou a elaboração do estudo de viabilidade desse empreendimento, adequando-o às novas condições vigentes do mercado e da limitação de crédito estabelecida. Desse estudo, resultou nova modelagem financeira, contando-se com a participação da iniciativa privada mediante concessão de serviço de transporte e participação com recursos para a implantação dessa linha.

Em fevereiro de 2001 a Diretoria de Finanças e a Gerência de Custos e Controle do METRÔ concluíram um novo estudo econômico-financeiro⁸⁸ com vistas a “avaliar a viabilidade da implantação e operação da Linha 4-Amarela, mediante concessão à iniciativa privada do serviço de transporte” (SÃO PAULO-METRÔ & STM, 2001, p. 4).

Estimou-se nesta modelagem um prazo de 7 anos para a construção da Linha 4-Amarela em duas fases com investimento total orçado em US\$ 1.261,600 milhões de dólares, cabendo ao poder público investir US\$ 733,663 milhões de dólares (58,15%) e ao privado US\$ 527,937 milhões de dólares (41,85%), diferentemente do previsto em 1997, que previa uma divisão de investimento mais equilibrada entre poder público e privado.

Tabela 7 - Estrutura de capital das Fases I e II da Linha 4-Amarela, de acordo com as fases

Fase	Privado [US\$ * mil]	Público [US\$ * mil]	Total [US\$ * mil]	Privado [%]	Público [%]	Total [%]
I	250.527	683.373	933.900	19,86%	54,17%	74,03%
II	277.410	50.290	327.700	21,99%	3,99%	25,97%
Total	527.937	733.663	1.261,600	41,85%	58,15%	100,00%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados obtidos em: METRÔ & STM. Estudo de viabilidade econômico-financeira preliminar-Linha 4-Amarela: Implantação e operação.

⁸⁸ SÃO PAULO-METRÔ & STM. Estudo de viabilidade econômico-financeira preliminar – Linha 4-Amarela: Implantação e operação. São Paulo: Metrô, 2001. 47 f.

A Fase I contemplaria a construção, em 4 anos, do trecho Morumbi-Luz e das estações Butantã, Pinheiros, Paulista, República e Luz, e a compra de 16 trens com um valor total estimado de US\$ 933,900 milhões de dólares (Tabela 7). Um processo licitatório seria dedicado à etapa I, de responsabilidade integral do poder público, e incluiria investimentos de US\$ 683,373 milhões de dólares (73,17%) em projetos, desapropriações, execução de obras civis, via permanente e fornecimento parcial dos sistemas e assistência técnica e administrativa, a partir do modelo *turn-key*. Seria realizado um outro processo licitatório, em momento posterior, referente à Etapa II para a aquisição dos 16 trens e complementação dos sistemas com investimento de US\$ 250,527 milhões de dólares (26,83%), sob responsabilidade do privado.

Tabela 8 - Estrutura de capital da Fase I da Linha 4-Amarela, de acordo com os usos

FASE I	Etapa I	Etapa II	Total	Etapa I	Etapa II	Total
Uso	Público	Privado	[US\$ * mil]	Público	Privado	[%]
	[US\$ * mil]	[US\$ * mil]		[%]	[%]	
Assist. técnica, admin. e suprimentos	27.623	0	27.623	2.96%	0.00%	2.96%
Desapropriações	57.191	0	57.191	6.12%	0.00%	6.12%
Material Rodante	0	181.971	181.971	0.00%	19.49%	19.49%
Obras civis	444.638	0	444.638	47.61%	0.00%	47.61%
Projetos	21.168	0	21.168	2.27%	0.00%	2.27%
Sistemas	132.753	68.556	201.309	14.21%	7.34%	21.56%
Total	683.373	250.527	933.900	73.17%	26.83%	100.00%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados obtidos em: METRÔ & STM. Estudo de viabilidade econômico-financeira preliminar-Linha 4-Amarela: Implantação e operação.

A Fase II contemplaria a finalização das estações Faria Lima, Fradique Coutinho, Oscar Freire e Higienópolis⁸⁹, a construção integral das estações Três Poderes e Morumbi e aquisição de mais 8 trens com um valor total estimado de US\$ 327,700 milhões, Tabela 9. A Etapa I da Fase II, de responsabilidade do poder público, incluiria investimentos de US\$ 50,290 milhões de dólares (15,35%) em desapropriações e assistência técnica, administrativa e suprimentos. A Etapa II da Fase II seria dedicada ao investimento de US\$ 277,410 milhões de dólares (84,65%) em projetos, execução de obras civis, aquisição dos outros 8 trens e instalação dos sistemas, sob responsabilidade do concessionário.

⁸⁹ A estação Higienópolis foi rebatizada de Higienópolis-Mackenzie posteriormente.

Tabela 9 - Estrutura de capital da Fase II da Linha 4-Amarela de acordo com os usos

FASE II Uso	Etapa I Público [US\$ * mil]	Etapa II Privado [US\$ * mil]	Total [US\$ * mil]	Etapa I Público [%]	Etapa II Privado [%]	Total [%]
Assist. técnica, admin. e suprimentos	39.060	0	39.060	11.92%	0.00%	11.92%
Desapropriações	11.230	0	11.230	3.43%	0.00%	3.43%
Material Rodante	0	94.085	94.085	0.00%	28.71%	28.71%
Obras civis	0	98.334	98.334	0.00%	30.01%	30.01%
Projetos	0	7.764	7.764	0.00%	2.37%	2.37%
Sistemas	0	77.227	77.227	0.00%	23.57%	23.57%
Total	50.290	277.410	327.700	15.35%	84.65%	100.00%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados obtidos em: METRÔ & STM. Estudo de viabilidade econômico-financeira preliminar-Linha 4-Amarela: Implantação e operação.

Neste, diferentemente do recomendado pelo estudo da *Parsons Brinckerhoff*⁹⁰ de 1997, o METRÔ determinou a separação contratual das obras de infraestrutura e de concessão. Um processo licitatório estaria dedicado à etapa I por meio de contratos *turn-key* – em que o contratado deve entregar a obra e os sistemas completamente concluídos – a serem contratados pelo poder público, e outro à etapa II de concessão.

Antes de prosseguir, é importante recordar que este estudo de modelagem econômico-financeira foi elaborado três anos antes de entrar em vigor a lei das PPPs no Brasil, e o arcabouço disponível naquele momento eram as leis de licitações e de concessões. Ou seja, o modelo econômico-financeiro desenhado neste relatório não considerou a modalidade de concessão patrocinada.

Nota-se, com a separação das Etapas I e II, um afastamento ainda maior da essência do modelo BOT ou DBOT. Ainda que o ente privado se responsabilizasse integralmente pela Etapa II, incluindo as obras civis da Fase II, a Etapa II só seria possível devido à realização integral da Etapa I, assumida pelo poder público. Em outras palavras, o faseamento obscurece o fato de que o empreendimento precisa ser encarado integralmente, já que ambas as etapas são imprescindíveis para a implantação da linha metroviária.

Para fazer frente aos recursos necessários na Fase I por parte do poder público, o relatório previu a participação do Banco Mundial e JBIC como financiadores, além da inversão

⁹⁰ IFC & PARSONS BRINCKERHOFF. São Paulo Metro Line 4 Technical Assessment Report (November 1997).

de recursos do Tesouro do Estado de São Paulo. Quanto ao setor privado, previu a captação de recursos nos bancos comerciais, *Export Credit Agency* (ECA) com uma parcela menor advinda de recursos próprios, Tabela 10.

Tabela 10 - Fontes de recursos da Fase I da Linha 4-Amarela

FASE I FONTES	Etapa I - Público [US\$ * mil]	Etapa II - Privado [US\$ * mil]	Total [US\$ * mil]
Bancos Comerciais	0	31.941	31.941
BIRD	209.000	0	209.000
ECA	0	181.005	181.005
GESP	265.373	0	265.373
JBIC	209.000	0	209.000
Recursos próprios	0	37.581	37.581
Total	683.373	250.527	933.900

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados obtidos em: METRÔ & STM. Estudo de viabilidade econômico-financeira preliminar-Linha 4-Amarela: Implantação e operação.

Para a obtenção dos recursos da Fase II por parte do poder público, o relatório sugeriu a inversão de recursos do Tesouro do Estado de São Paulo. Quanto ao aporte privado, permaneceu a captação junto a bancos comerciais, ECA e uma menor parcela de recursos próprios, conforme disposto na Tabela 11.

Tabela 11 - Fontes de recursos da Fase II da Linha 4-Amarela

FASE II FONTES	Etapa I - Público [US\$ * mil]	Etapa II - Privado [US\$ * mil]	Total [US\$ * mil]
Bancos Comerciais	0	35.372	35.372
BIRD	0	0	0
ECA	0	200.423	200.423
GESP	50.290	0	50.290
JBIC	0	0	0
Recursos próprios	0	41.615	41.615
Total	50.290	277.410	327.700

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados obtidos em: METRÔ & STM. Estudo de viabilidade econômico-financeira preliminar-Linha 4-Amarela: Implantação e operação.

Conforme já exposto, tal estudo foi feito a fim de avaliar a viabilidade econômico-financeira da concessão e pensar uma estrutura de capital que atendesse as supostas expectativas do futuro concessionário.

A Taxa Mínima de Atratividade (TMA) nos diferentes cenários testados foi fixada em 13,2% a.a., ou seja, admitiu-se que este seria o rendimento mínimo que o ente privado deveria

obter por investir o seu próprio capital no empreendimento (custo de capital). Todo o modelo financeiro foi desenhado a partir desta taxa de 13,2% a.a. Apenas para efeitos de comparação, o IPCA acumulado em 2001 foi de 7,67%. Fixada a TMA, foi adotado o método de cálculo do Fluxo de Caixa Descontado (FCD) e avaliado o Valor Presente Líquido (VPL), Taxa Interna de Retorno (TIR) e a Taxa de Cobertura do Serviço da Dívida (TCSD).

O FCD é um método bastante utilizado nas análises financeiras e consiste em trazer ao valor presente os possíveis ganhos (ou perdas) de um negócio a partir da estimativa do seu fluxo de caixa, descontando-se de cada fluxo de caixa uma taxa de desconto. A taxa de desconto considerada nos modelos foi a própria TMA, de 13,2% a.a.

A análise do fluxo de caixa da concessionária indicou, considerando a captação de 100% de receita líquida e aplicação de 5% de taxa de concessão sobre as receitas líquidas, um VPL de US\$ 42.070.000,00⁹¹ de dólares, uma TIR de 25,28% e um TCSD sempre superior a 1 ao longo de todo o ciclo de vida do projeto. Assim, concluiu-se que sob estas condições o investimento seria atrativo ao futuro concessionário. A taxa de concessão consiste em uma remuneração paga pela concessionária em favor do poder concedente para explorar um determinado serviço público.

A receita tarifária prevista total para 2010 era de cerca de US\$ 124,6 milhões de dólares. A projeção da receita tarifária foi feita com base na expectativa da demanda de passageiros exclusivos e transferidos para o ano base com crescimento vegetativo anual para os anos subsequentes. A demanda para 2010 foi estimada em aproximadamente 109 milhões de passageiros exclusivos/ano e de aproximadamente 165 ⁹² milhões de passageiros transferidos/ano dentro do sistema metroferroviário, adotando-se a premissa de que o trecho Capão Redondo-Largo Treze estaria em operação.

A concessionária receberia a importância de 100% da tarifa média dos passageiros exclusivos, 50% dos passageiros integrados com outras linhas do metrô, ressarcimento integral pelo GESP das gratuidades e da diferença dos passageiros subvencionados por lei. A tarifa seria reajustada pelo IPCA, sem crescimento real.

O descasamento entre o reajuste da tarifa de remuneração, paga ao concessionário pela prestação do serviço e a tarifa pública é justificável. A prerrogativa da definição da política

⁹¹ Taxa de desconto de 13,2% a.a.

⁹² Neste cálculo não foram computados os passageiros transferidos com as linhas de ônibus municipal e intermunicipal.

tarifária é exclusiva do poder público. O aumento da tarifa do transporte público é um assunto extremamente delicado do ponto de vista social e traz sérios desgastes políticos. O prestador do serviço não tem poder de interferir diretamente sobre os valores aplicados, tal como ele teria em um ramo de negócio convencional, restando-lhe aceitar as condições impostas por outrem. Em contrapartida, tal situação pode implicar em sérias consequências para o poder público.

Quanto às receitas não tarifárias, e desconsiderando a captação oriunda dos empreendimentos imobiliários, estimou-se o valor de 5% sobre a receita tarifária totalizando cerca de US\$ 6,2 milhões de dólares. Sobre as receitas tarifárias e não tarifárias incidiria 3,65% de PASEP/COFINS, porém ambas seriam isentas de ICMS, tal como o seria a aquisição de material rodante e sistemas.

Como ficou comprovado, este e os demais estudos de viabilidade econômico-financeira foram feitos para garantir condições financeiras atrativas ao setor privado. Afinal, caso contrário, este investiria o seu capital em outro negócio. Não é exagero reforçar o óbvio; como já se buscou apontar ao longo de toda a dissertação: este, e os demais estudos de viabilidade econômico-financeira olharam para as condições do “negócio metrô” sob o ponto de vista exclusivo de sua lucratividade como operação privada. Com o que, além dos aspectos estritamente financeiros desfavoráveis ao setor público, consolidaram uma noção de administração pública que reduz um serviço de grande relevância para a economia urbana – e absolutamente fundamental para o cotidiano das pessoas – a um simples negócio.

Os estudos não tratam, e efetivamente não foram contratados ou elaborados para esta finalidade urbanística de uma linha de metrô. Não olham, tampouco, para sua viabilidade econômico-financeira sob a ótica do Estado, e sequer ponderam eventuais distorções ou conflitos com o interesse que esta nova forma de se produzir e operar um serviço público possa causar. Ele se tornou um mero *business*.

No primeiro semestre de 2001, o Conselho Diretor do Programa Estadual de Desestatização (CDPED) analisou e aprovou o estudo em pauta, elaborado pelo METRÔ (SÃO PAULO-METRÔ, 2002). Em junho, o METRÔ recebeu a missão do JBIC, interessada no estudo de viabilidade econômico-financeira recém-concluído e aprovado. Em dezembro o JBIC realizou outra missão para negociar o financiamento à implantação da Linha 4-Amarela, resultando na aprovação do relatório preliminar (*pre-appraisal*). No mesmo ano, o Banco Mundial também

concluiu seus estudos, emitindo primeiramente um relatório preliminar (*pre-appraisal*), e finalizando as negociações em novembro, com o contrato e aprovação do relatório final (*appraisal*) autorizando o financiamento de US\$ 209 milhões de dólares (SÃO PAULO-METRÔ, 2002, p. 47). No final de outubro de 2001 foi publicado o Decreto de Utilidade Pública (DUP) para desapropriar os imóveis para a construção da Linha 4-Amarela, e publicado o edital de pré-qualificação para construir a Fase I (SÃO PAULO-METRÔ, 2002).

A Linha 4-Amarela estava orçada em cerca de US\$ 1.262 milhões de dólares, sendo que a primeira fase correspondia a cerca de US\$ 934 milhões de dólares, a serem financiados pelo Governo do Estado e pela futura concessionária. Em janeiro de 2002 o GESP obteve a aprovação do Senado Federal para a captação do financiamento de US\$ 209 milhões de dólares com o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) para custear a construção da Linha e, em menos de 6 meses, o contrato de financiamento com o Banco Mundial foi assinado. As negociações com o consórcio de bancos japoneses para captação de mais US\$ 209 milhões de dólares também avançaram, e o contrato de financiamento foi efetivamente assinado em 2004 (SÃO PAULO-METRÔ, 2003).

Em 2003 foram assinados os três contratos de empreitada global para a construção da Fase I da Linha 4-Amarela, cujos valores foram integralmente pagos pela administração pública. O consórcio Via Amarela, formado pelas empresas CPBO, OAS, Alstom e Queiroz Galvão, ganhou a construção do lote 1, trecho compreendido entre as estações Luz e Fradique Coutinho, e do lote 2, entre as estações Fradique Coutinho e o acesso ao Pátio Vila Sônia, nos valores de R\$ 2.296⁹³ milhões de reais e R\$ 1.931⁹⁴ milhões de reais, respectivamente. O consórcio formado pelas empresas Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez e Siemens levou o lote 3 (construção do Pátio Vila Sônia), também em regime de empreitada global, no valor de R\$ 581⁹⁵ milhões de dólares. (SÃO PAULO-METRÔ, 2003, p. 24). As obras de infraestrutura da Fase I foram iniciadas em abril de 2004.

⁹³ Valor corrigido pelo IGP-DI (FGV) para dezembro de 2019. Valor original do contrato de R\$ 868,50 milhões de reais.

⁹⁴ Valor corrigido pelo IGP-DI (FGV) para dezembro de 2019. Valor original do contrato de R\$ 730,60 milhões de reais.

⁹⁵ Valor corrigido pelo IGP-DI (FGV) para dezembro de 2019. Valor original do contrato de R\$ 219,89 milhões de reais.

2.2.4. Consultoria UNIBANCO

Em agosto de 2002, o METRÔ, juntamente com a Secretaria dos Transportes Metropolitanos (STM) e o Governo do Estado de São Paulo (GESP), enviou uma carta-convite⁹⁶ para os bancos ABN AMRO REAL S/A, BANK OF AMERICA, NATIONAL ASSOCIATION, DEXIA CRÈDIT LOCAL, NORDDEUTSCHE LANDESBANK GIRZONTRALE (NORD L/B), THE FUJI BANK LIMITED e UNIBANCO UNIÃO DE BANCOS BRASILEIROS S/A solicitando propostas para fornecimento de serviços de consultoria financeira para a adoção de um novo modelo financeiro para implementar a Fase II da Linha 4-Amarela de forma a compatibilizar os interesses do GESP e do METRÔ e, ao mesmo tempo, “assegurar a atratividade para os investidores privados” (SÃO PAULO-METRÔ, 2002b, p. 315). Tais serviços de consultoria seriam pagos com o empréstimo tomado juntamente ao BIRD.

Apesar de ter sido realizado um estudo de viabilidade econômico-financeira no ano anterior, o METRÔ argumentou nesta carta-convite que:

[...] devido à situação configurada pelas crises internacionais, especialmente a Asiática, as condições gerais do mercado sofreram alterações significativas, provocando uma readaptação do projeto às novas condições efetivas, que resultaram na demanda de um novo modelo financeiro. (SÃO PAULO-METRÔ, 2002b, p. 314)

Segundo o termo de referência da carta-convite, mantinha-se a ideia de implantar a Linha 4-Amarela em dois processos licitatórios distintos. A primeira licitação seria para contratar a construção de 12,8 quilômetros de túneis entre as estações Morumbi e Luz, incluindo a implantação parcial do pátio da Vila Sônia, construção das estações Butantã, Pinheiros, Paulista, República e Luz, construção parcial das estações Faria Lima, Fradique Coutinho, Oscar Freire e Higienópolis. A segunda previa a participação da iniciativa privada na complementação das obras civis das estações construídas parcialmente na fase I, construção total da estação Três Poderes⁹⁷ e Morumbi, complementação do fornecimento dos sistemas de operação e do fornecimento de todo o material rodante.

A participação da iniciativa privada na Fase II é adotada como premissa fundamental no termo de referência, sendo exigido ao consultor pensar em estratégias para tornar a proposta viável e atrativa a este setor, como pode ser observado nestes 3 trechos:

⁹⁶ Solicitação de propostas RFP nº 00352894.

⁹⁷ Eliminada da versão final do projeto.

É intenção do Estado participar do empreendimento com os recursos do financiamento externo (Banco Mundial e Japan Bank International Corporation-JBIC) e recursos próprios. Será ainda estudado qual seria a necessidade mínima de recursos públicos para a viabilização do empreendimento. Para tanto, serão estudadas as várias opções de participação da iniciativa privada de maneira que se mantendo a atratividade, o empreendimento resulte menos oneroso para o Estado. (SÃO PAULO-METRÔ, 2002b, p. 314)

Elaboração de modelos institucionais para alternativas viáveis de participação da iniciativa privada [...] (SÃO PAULO-METRÔ, 2002b, p. 316)

Se a concessão não for viável, o Consultor deverá apresentar alternativas com participação da iniciativa privada, mesmo desconsiderando a concessão. (SÃO PAULO-METRÔ, 2002b, p. 319)

O objetivo em contratar um agente externo era, segundo o pesquisador Pedro Baumgratz de Paula (2014, p. 49), “auxiliar na compreensão do apetite do mercado e nas possibilidades jurídicas existentes.” Entretanto, o autor descobriu em sua pesquisa, através de entrevistas com os principais entes envolvidos nas negociações da Linha 4-Amarela, que as funções mais destacadas efetivamente desempenhadas pelo consultor do Unibanco foram aquelas de intermediação entre o poder público e a iniciativa privada – posto que um relacionamento direto entre esses dois entes poderia suscitar questionamentos por parte do sistema judiciário quanto a um eventual desrespeito aos princípios básicos da Administração Pública (podendo no limite, em tal caso, incorrer em processo por desvio de conduta. Importante esclarecer que as consultorias não são vedadas pela Lei de Concessões e nem pela Lei de PPPs. Ambas preconizam apenas que o edital seja elaborado pelo poder concedente⁹⁸.

Além do Unibanco, De Paula, (2014, p. 49) relata que outros consultores jurídicos independentes tiveram que ser contratados pelo METRÔ para auxiliar na concepção do edital. Na prática, a interlocução público-consultores-privado possibilitou a redação de um edital considerado factível aos interesses privados.

A participação dos diversos *players* na formulação do edital pode ser entendida de duas formas distintas e não excludentes entre si. Em primeiro lugar, como uma estratégia necessária para a elaboração de um edital viável, visto que seria licitado e não seria razoável a ausência de proponentes (como ocorreu com a primeira licitação da linha 6-laranja). Por outro lado, pode-se suspeitar se não haveria um excesso de intervenção por parte dos financiadores e do setor privado, situação tal que poderia vir a conflitar e a se sobrepor aos interesses públicos.

98 Art. 18 da Lei nº 8.987/95.

Em 2003, mesmo ano de assinatura dos contratos para a realização das obras da Fase I, foi assinado o contrato com o Unibanco⁹⁹ para a realização de mais um estudo de viabilidade econômico-financeira para a concessão da Linha 4 (*financial advisory services*). Paralelamente aos trabalhos de consultoria do Unibanco, estava em tramitação na Câmara dos Deputados o PL 2546/2003, convertido na Lei Ordinária nº 11.079, a peça legal que '*Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública*'. Ela foi sancionada no final de dezembro de 2004.

2.3. A concorrência internacional e o contrato de concessão da Linha 4-Amarela

Esta seção traz uma análise comentada de alguns dos aspectos considerados mais interessantes do processo licitatório e do contrato de concessão patrocinada da Linha 4-Amarela, em especial, aqueles que sofreram transformações ao longo da fase de estudos e formulação do edital e resultaram em estratégias mais permissivas privilegiando a participação do setor privado.

Em setembro de 2005 o CGPPP – instância colegiada de coordenação, avaliação e fiscalização de todo o programa de PPP disciplinado pela lei estadual nº11.688/2004 e pelo decreto estadual nº 48.867/2004 – autorizou a concessão da Linha 4-Amarela. A audiência pública ocorreu em menos de um mês e no final do ano o edital da concorrência internacional da Linha 4-Amarela foi publicado (SÃO PAULO-METRÔ, 2006, p. 28).

O consórcio "Concessionária da Linha 4 do Metrô S.A." (atual ViaQuatro), formado pelas empresas CCR, Montgomery Participações S/A, RATP Development S/A, Benito Roggio Transporte S/A e Mitsui & Co. Ltda., tendo a CCR como a principal, e o consórcio IntegraVias participaram da concorrência internacional para concessão patrocinada da Linha 4-Amarela. A Concessionária da Linha 4 do Metrô S.A. ofereceu o menor valor de contraprestação pecuniária, de R\$ 75 milhões de reais e venceu o processo licitatório.

Após uma série de contestações ao edital, no dia 29 de novembro de 2006 o Estado de São Paulo, na figura da Secretaria de Transportes Metropolitanos (STM) e a Concessionária da

⁹⁹ contrato nº 0035289401/2003.

Linha 4 do Metrô S.A. firmaram o contrato de concessão patrocinada no valor total de R\$ 1.756¹⁰⁰ milhões de reais, que corresponde ao montante total estimado dos investimentos de responsabilidade de concessionária.¹⁰¹

2.3.1. Do “BOT” ao “OT”

A consultoria *Parsons* sugeriu a adoção do modelo de contratação DBOT em seu relatório “*São Paulo Metro Line 4 Technical Assessment Report (November 1997)*”, em que caberia ao setor privado realizar o projeto, construir e operar, em uma divisão de custos em que o ente público se responsabilizaria por cerca de 50 a 55%¹⁰² e o concessionário por cerca de 45 a 55% referentes ao custo total de implementação da Linha 4-Amarela. No “*Estudo de viabilidade econômico-financeira preliminar: implantação e operação*” desenvolvido em 2001, o METRÔ recomendou o modelo BOT e estimou uma divisão de custos da ordem de 58% público e 42% privado.

Ao longo do processo de formulação do edital e seguindo a recomendação expressa no relatório de 2001 do METRÔ, decidiu-se pela separação dos contratos de licitação das obras civis e da concessão do serviço de transporte de passageiros, rompendo definitivamente com a ideia de concessão integral – retomada com a Linha 6-Laranja. Aragão & Santos (2000, p. 280) já anteviam no artigo “*Financiando infraestrutura de transporte urbano: em busca de novas trilhas*”, publicado no livro “*Transporte em tempos de reforma: ensaios sobre a problemática*” que provavelmente o modelo DBOT ou BOT não se sustentaria:

É muito provável que o Poder Público haverá de assumir a construção da infraestrutura, deixando para um parceiro privado sua operação e exploração. A experiência internacional, pois, tem demonstrado que dificilmente um investidor privado irá assumir todo o investimento-construção e operação –, especialmente em se tratando de infraestruturas de transporte público, mesmo que possa explorar alguma captação de valorização imobiliária [...]

Em 2003 os três contratos de empreitada global para construção da Fase I foram assinados e as obras civis foram iniciadas no ano seguinte. O contrato de concessão patrocinada

¹⁰⁰ Valor corrigido pelo IGP-DI (FGV) para dezembro de 2019. Valor original do contrato de R\$ 790,00 milhões de reais.

¹⁰¹ Contrato nº 4232521201.

¹⁰² A depender da tipologia adotada.

para exploração da operação dos serviços de transporte de passageiros da Linha 4-Amarela, abrangendo de Luz até Taboão da Serra só foi assinado em 2006.

2.3.2. Riscos de obras e desapropriações

Conforme já exposto, as obras civis para a construção da infraestrutura da Linha 4-Amarela e a concessão da operação se deram em momentos e contratos distintos. O poder concedente assumiu os custos e a responsabilidade pelas obras, bem como pelo risco de atraso.

A cláusula décima primeira, item 11.4.2, do contrato de concessão patrocinada previa uma compensação mensal de R\$ 11,604¹⁰³ milhões de reais a serem pagas pelo poder concedente à concessionária para cada mês de atraso superior à margem de 3 meses em relação à data prevista para o início da operação comercial da Fase I, e de R\$ 5,191¹⁰⁴ milhões de reais da Fase II. Ademais, previa uma compensação financeira mensal de R\$ 2,595¹⁰⁵ milhões de reais referentes à demora na emissão da ordem de serviço para fabricação do material rodante da Fase I. Caso o atraso na emissão da ordem de serviço para fabricação da Fase I fosse superior a 18 meses em relação à emissão da ordem de serviço do projeto da Fase I, era facultado à concessionária o direito de rescindir o contrato e receber multa compensatória no valor de R\$ 52,019¹⁰⁶ milhões de reais (cláusula décima primeira, item 11.8). No caso da Linha 4-Amarela, a CPP assumiu a responsabilidade solidária ao poder concedente quanto ao pagamento das compensações de atraso das obras das Fases I e II, demora da emissão de serviço e multas compensatórias de rescisão.

A análise exclusiva do contrato de concessão patrocinada, desconsiderando os outros três contratos de obras e os estudos econômico-financeiros anteriores, pode levar a uma percepção de razoabilidade desta cláusula contratual. A concessionária responsável pela operação dos serviços não tem qualquer ingerência ou responsabilidade por eventuais atrasos nas obras. Além disso, tais atrasos impactam o seu fluxo de captação das receitas. Contudo, as desapropriações e a execução de obras civis desta natureza são atividades de grande complexidade, o que implica em um alto grau de incerteza em relação ao custo final e prazo de

¹⁰³ Valor corrigido pelo IGP-DI (FGV) para dezembro de 2019. Valor original no contrato de R\$ 5,22 milhões de reais.

¹⁰⁴ Valor corrigido pelo IGP-DI (FGV) para dezembro de 2019. Valor original no contrato de R\$ 2,335 milhões de reais.

¹⁰⁵ Valor corrigido pelo IGP-DI (FGV) para dezembro de 2019. Valor original no contrato de R\$ 1,1675 milhões de reais.

¹⁰⁶ Valor corrigido pelo IGP-DI (FGV) para dezembro de 2019. Valor original no contrato de R\$ 23,4 milhões de reais.

execução. Para citar apenas um exemplo, menciona-se o grave acidente na construção da estação Pinheiros no começo de 2007.

A conclusão da implantação da Fase I, incluindo testes e aceitação dos sistemas, estava prevista para o dia 30/11/2008, segundo consta no contrato de concessão patrocinada. No entanto, as primeiras estações foram inauguradas apenas em maio de 2010 sujeitando o poder público ao risco de pagamento de multas pelo atraso. A ViaQuatro exige, e está no seu direito assegurado pelo contrato, o pagamento de indenização por parte do GESP referente ao atraso das obras. O que se deve questionar não é a cláusula contratual, mas o arranjo contratual em si que coloca o poder público em uma situação de alto risco. Se as obras e desapropriações¹⁰⁷ estivessem sob responsabilidade do mesmo ente que fosse operar, sendo ele privado (BOT, DBOT, p. ex.) ou público, estas multas não existiriam.

A vantagem dos modelos DBOT ou BOT para o poder concedente é que eventuais entraves na negociação das desapropriações e atrasos nas obras civis seriam absorvidos pela própria concessionária e seria de seu interesse esforçar-se para resolver rapidamente tais questões para iniciar a operação comercial o quanto antes. A assunção pelo poder público da responsabilidade pelas desapropriações e obras civis livrou o parceiro privado de um alto risco.

2.3.3. O (des)equilíbrio entre os desembolsos público vs. privado

Diferentemente do formulado pelos estudos de modelagem feitos pela *Parsons* e pelo próprio METRÔ – e desconsiderando os valores investidos em consultorias, desapropriações¹⁰⁸ e posteriores aditivos contratuais, assumidos pelo poder público, – a divisão de custos entre poder público e privado para a implantação da Fase I e da Fase II¹⁰⁹ da Linha 4-Amarela ficou em aproximadamente 77,26% a cargo do poder público, e 22,74% do privado (ver Tabela 12 e Figura 19).

¹⁰⁷ Havia um entrave legal quanto à assunção da responsabilidade e custeio das desapropriações pelo privado. Este foi um dos problemas no processo licitatório da Linha 6-Laranja, mas esta dissertação não aprofundará esta questão.

¹⁰⁸ Só em 2004, foram investidos R\$ 566 milhões de reais (valor corrigido pelo IGP-DI (FGV) para dezembro de 2019) em desapropriações para implantação da Linha 4-Amarela. (SÃO PAULO-METRÔ, 2005, p. 52 - 53).

¹⁰⁹ Considera-se os valores originais dos contratos, desconsiderando-se eventuais aditivos contratuais de preço.

Tabela 12 - Desembolso público vs. Privado na implantação da Linha 4-Amarela, fases I, II e concessão patrocinada da Linha 4-Amarela

Contrato	Objeto	Fase	Lote	Consórcio	Ente	Valor [R\$* milhões]	Valor corrigido [R\$* milhões] ¹¹⁰	[%]
4130121201	Obras	I	1	Via Amarela	Público	868,500	2.296,980	30%
4130121202	Obras	I	2	Via Amarela	Público	730,600	1.931,410	25%
4130121203	Obras	I	3	Camargo Corrêa Andrade Gutierrez Siemens	Público	219,890	581,290	7%
4107521301	Obras	II		TC Linha 4 Amarela	Público	858,73	1.028,18	13%
4232521201	Concessão Patrocinada			ViaQuatro	Privado	790,000	1.767,64	23%
				ViaQuatro	Público	75	167,81	23%
Total						3.542,72	7.773,32	

Fonte: Elaboração própria a partir de dados obtidos nos contratos.

Figura 19 - Desembolso público vs. privado nas fases I, II e concessão patrocinada da Linha 4-Amarela

Fonte: Elaboração própria a partir de dados obtidos nos contratos.

A divisão desequilibrada de custos entre os entes foi seriamente contestada durante o processo licitatório da concessão patrocinada da Linha 4-Amarela. Uma dessas contestações consistiu em uma ação popular ajuizada contra a Fazenda do Estado de São Paulo demandando a anulação do edital sob a alegação de ilegalidade e lesividade ao patrimônio público. Os requerentes questionaram, entre outros aspectos, a desproporcionalidade entre o capital que

¹¹⁰ Valores corrigidos pelo IGP-DI (FGV) para dezembro de 2019.

seria investido pelo poder público e pelo privado.¹¹¹ Considerando os desembolsos apenas para a construção da Fase I e para concessão patrocinada da linha, essa proporção entre a participação pública e privada é de 73,79% e 26,21%, respectivamente (Figura 20).

Figura 20 - Desembolso público vs. privado na fase I e concessão patrocinada da Linha 4-Amarela

Fonte: Elaboração própria a partir de dados obtidos nos contratos.

Outra ação foi ajuizada no Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP) pelos então deputados estaduais Nivaldo Santana da Silva, Simão Pedro Chiovetti e pelo sindicato dos trabalhadores em empresas de transportes metroviários de São Paulo, que visava impugnar o instrumento convocatório, também sob os argumentos da desproporcionalidade da divisão dos ônus e bônus entre os entes público e privado (agravado pelo fato de que o ente privado gozaria das receitas tarifárias e não tarifárias por pelo menos 30 anos), obrigatoriedade do seccionamento nas linhas de ônibus da EMTU cujo ponto final não era o Terminal do Largo da Batata, entre outros.¹¹²

A parceria público-privada apareceu no discurso metroviário como a principal alternativa para viabilizar a expansão da rede em um contexto de ausência de recursos públicos (ou desinteresse no investimento em transporte público urbano) e agravamento da crise do transporte público. Não havia recursos públicos suficientes para emplacar a construção da linha, porém seria inviável e ilógico – dado que a responsabilidade pela provisão do transporte público urbano é do Estado – delegar integralmente à iniciativa privada a tarefa de implantar e operar o serviço. A ideia de uma parceria solidária entre poder público e iniciativa privada para

¹¹¹ Agravo de Instrumento nº535.562.5/9-00.

¹¹² Processo nº TC-10890/026/06.

viabilizar um empreendimento de interesse público que teoricamente nenhuma das partes poderia fazer sozinha, com compartilhamento de custos, responsabilidades e riscos parecia perfeita. Nas palavras do professor Paulo Modesto:

Somente parece legítima a adoção das novas modalidades quando inviável, por manifesto desinteresse dos capitais privados e insuficientes recursos de investimento do poder público, a adoção da modalidade comum de concessões de serviço, de obra ou de uso de bem público, bem como a contratação direta em regime de empreitada.

O caráter subsidiário e extraordinário dos referidos contratos de parceria é evidenciado também pelas exigências a serem observadas pela Administração antes de decisão sobre a celebração dos contratos, em especial a verificação da sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos de parceria.

(MODESTO, 2005, p. 34-35)

Ao longo dos anos 90 e dos anos 2000, o poder público investiu quantias consideráveis em modelagens, estudos, consultorias nacionais e internacionais. A partir de 2003 arcou com desembolsos vultosos para o pagamento das desapropriações e obras civis para emplacar a Linha 4-Amarela. Em contrapartida, o concessionário iniciou os seus desembolsos para a compra do material rodante e implantação dos sistemas somente a partir de 2008, após a emissão da ordem de serviço da fabricação da Fase I.

Tal estrutura de desembolso trouxe ao ente público certa desvantagem financeira em comparação ao parceiro privado potencializada pelo cronograma de reembolso dos valores investidos. Enquanto a ViaQuatro pretende recuperar o capital investido, ser devidamente remunerada e obter uma margem de lucro ao longo dos 30 anos de concessão com a exploração de receitas tarifárias, receitas não tarifárias e com o recebimento das 48¹¹³ parcelas de contraprestações pecuniárias no valor de R\$ 3,50¹¹⁴ milhões de reais cada, o parceiro público só irá reaver parte do capital investido após o encerramento da concessão com a reversão dos bens de capital e com o início da exploração das receitas tarifárias e não tarifárias.

Após a vigência dos 30 anos de concessão e exploração do serviço, a concessionária poderá pleitear e negociar com o poder público a continuidade da concessão, se for de seu interesse. Coincidentemente, ou não, a vida útil-econômica estimada dos ativos relativos ao material rodante é 30 anos. Isto é, findo o prazo de concessão, finda também a vida útil do material rodante demandando do parceiro público um grande volume de recursos para renovar

¹¹³ 24 parcelas na fase I e 24 na fase II.

¹¹⁴ Valor corrigido pelo IGP-DI (FGV) para dezembro de 2019.

a parte destes ativos que ainda não tiver sido substituída pela iniciativa privada. Não consta nenhuma cláusula contratual exigindo programaticamente a substituição gradual dos ativos por parte da concessionária, apenas que é de sua responsabilidade a manutenção da linha.

Em outros termos, o poder público investiu grande volume de capital do próprio orçamento, assumiu uma dívida de mais de R\$ 6 bilhões de reais desde os anos 90 e não tem nenhum mecanismo desenhado para algum tipo de retorno financeiro antes de 2040. Evidentemente, está previsto na modelagem econômico-financeira do negócio, muito bem calculada e recalculada por renomadas consultorias, uma remuneração atrativa ao concessionário, além da sua recuperação de capital.

Questiona-se, assim, a incongruência entre o discurso da incapacidade financeira e a desproporcionalidade nos investimentos feitos, respectivamente, pelo poder público e privado na viabilização da Linha 4-Amarela.

2.3.4. Tarifa de remuneração

A remuneração das empresas operadoras de transporte, baseada na quantidade de passageiro transportado, está fortemente vinculada a um modelo de negócio sustentado a partir da tarifa paga pelos passageiros, receitas acessórias e subsídios públicos. Quanto maior a demanda de passageiros na linha, maior a remuneração.

Esta questão precisa ser trazida à tona para quebrar a impressão de uma presumida “obviedade” do tema. Não é óbvia e sequer a única opção a vinculação da remuneração do operador à demanda de passageiros. No começo dos anos 90, por exemplo, a remuneração dos operadores de ônibus municipais de São Paulo estava atrelada ao custo da operação de transporte: os operadores recebiam de acordo com a quantidade de quilômetros rodados. Também não é óbvia a aplicação da tarifa única, independentemente da distância percorrida: há diversos países em que quanto maior a distância percorrida pelo passageiro, maior a tarifa. No caso da RMSP, a aplicação de tarifa única é uma forma de socializar o custo do transporte, posto que a população de menor renda tende a realizar viagens mais longas.

Evidentemente cada modelo de remuneração tem vantagens e desvantagens. A vinculação da remuneração do operador à quantidade de passageiros transportados traz as desvantagens – do ponto de vista do usuário – de que há um incentivo à adoção de políticas de

maior taxa de ocupação dos carros em detrimento da qualidade do serviço e à busca de maior taxa de renovação para se obter maiores índice de Passageiro/km (IPK).

O contrato de concessão patrocinada para exploração da operação dos serviços de transporte de passageiros da Linha 4-Amarela¹¹⁵ definiu como tarifa de remuneração ao concessionário o valor de R\$ 2,08¹¹⁶ – reajustado anualmente pelo IGPM e IPC – referente a cada passageiro exclusivo transportado e de 50% deste valor para cada passageiro integrado no sistema metroferroviário. O valor de tal tarifa está também sujeito ao cumprimento de critérios de qualidade por parte do concessionário¹¹⁷ (Cláusula sexta, item 6.1).

O artigo 9º da PNMU diferencia os conceitos de tarifa pública e tarifa de remuneração. A primeira se refere ao preço cobrado do usuário pelo direito de uso do serviço de transporte público e é reajustada pelo poder público. A tarifa de remuneração, por sua vez, tem a definição do seu valor, bem como os seus mecanismos de recebimento e de reajuste, no edital de licitação que é ratificado no contrato de concessão ou permissão e se refere ao valor recebido por passageiro transportado pelo concessionário ou permissionário.

Tomando como base os estudos econômico-financeiros da Linha 4-Amarela analisados nesta dissertação, conclui-se que a lógica de remuneração do concessionário sempre esteve dissociada da lógica da tarifa pública. Na visão de De Paula (2014, p. 101):

Ao se separar a tarifa política da tarifa contratual, o que se buscou fazer foi insular as obrigações contratuais do aspecto de política social que perpassa a determinação do valor das tarifas de transportes públicos, que por definição é uma escolha pública sobre subsídios tarifários.

O relatório da consultoria *Parsons* esclarece que a linha concedida deveria funcionar de forma semelhante às linhas existentes de tal modo que o usuário tivesse a percepção de se tratar de um sistema único. Esse mesmo princípio foi replicado nos contratos de concessão da Linha 5-Lilás, Linha 18-Ouro e da Linha 6-Laranja. Ou seja, sob o ponto de vista do usuário e no que se refere à política tarifária, devem ser indiferentes as estações de entrada no sistema metroviário ou as linhas utilizadas em seus deslocamentos. Este pagará sempre a tarifa pública, e terá assegurado o seu direito a subvenções ou gratuidades. Contudo, isso é definido em

¹¹⁵ Contrato nº 4232521201 de concessão patrocinada para exploração da operação dos serviços de transporte de passageiros da linha 4-Amarela do metrô de São Paulo, abrangendo de Luz até Taboão da Serra.

¹¹⁶ Data-base 01/02/2005.

¹¹⁷ Cláusulas 6ª, 7ª e 8ª do contrato nº 4232521201 de concessão patrocinada para exploração da operação dos serviços de transporte de passageiros da linha 4-Amarela do metrô de São Paulo, abrangendo de Luz até Taboão da Serra.

contrato, e salvo por questões da adoção de “boas práticas”, não há qualquer obrigatoriedade para que os contratos futuros sigam esta mesma orientação. Basta que o serviço seja considerado “diferenciado” para que outro esquema de remuneração seja proposto, vide o caso do Expresso Aeroporto de São Paulo ou a atual polêmica da substituição do trem de subúrbio de Salvador pelo monotrilho.

A política tarifária dos sistemas de transporte coletivos públicos urbanos sobre trilhos da RMSP é determinada pelo GESP, por meio da Secretaria dos Transportes Metropolitanos. Carlos Henrique Ribeiro de Carvalho (2016, p. 8), pesquisador e mestre em engenharia de transportes, define a política tarifária como “o conjunto de medidas, regras e normas estabelecidas pelo poder público que delimitam a forma de financiamento da operação desses sistemas e a cobrança de contrapartida financeira por parte dos usuários”.

A tarifa pública é reajustada com base nos custos da operação dos diversos sistemas de transportes e é limitada tanto pela capacidade de pagamento da população quanto pela factibilidade política de efetivar o reajuste. A tarifa de remuneração é reajustada de acordo com indicadores econômicos e critérios de qualidade descritos nas cláusulas contratuais.

Tecnicamente a modicidade tarifária é uma das diretrizes a serem buscadas no momento do reajuste da tarifa pública. Adicionalmente à limitação de caráter social para o aumento do valor da tarifa, tem-se também a necessidade em manter uma faixa de demanda de passageiros suficiente à sustentação do negócio, posto que quanto mais alta a tarifa do transporte público, maior é a competição com outros modos. Nestes termos, a população de renda mais baixa tende a buscar modos mais baratos, implicando em aumento dos deslocamentos a pé e no uso de bicicletas e motocicletas. Para a população de renda média, os modos individuais motorizados passam a ser mais competitivos. Ou seja, se o reajuste tarifário for muito alto, menor é a quantidade de passageiros transportados e, consequentemente, menor a receita tarifária arrecadada. Outro fator de peso na estratégia política do reajuste tarifário é a reação contrária da população. As manifestações contra o aumento da tarifa e as emblemáticas jornadas de junho de 2013 comprovam o desgaste político em se tentar alterar a tarifa pública.

A política de concessão de gratuidades e subvenções ao sistema de transporte, de extrema importância por viabilizar o acesso às oportunidades da cidade por cidadãos que, de outra forma, teriam sérias restrições e limitações para realizar atividades rotineiras básicas, também é determinada pelo Estado. O poder público local tem a prerrogativa de conceder

subsídios e gratuidades a grupos populacionais específicos adicionalmente àqueles já previstos constitucionalmente e garantidos por lei específica, como o direito à gratuidade nos transportes coletivos urbanos aos cidadãos maiores de 65 anos¹¹⁸. No Estado de São Paulo, as pessoas acima de 60 anos¹¹⁹ e os estudantes carentes têm direito à isenção tarifária,¹²⁰ e os demais estudantes têm direito à subvenção de 50% na tarifa pública.

Dado que ao operador privado não compete a determinação da tarifa pública e, caso a sua remuneração esteja vinculada à tarifa pública, estaria sujeito a um risco que não poderia ser por ele diretamente contornado, julga-se sensata a desvinculação entre tarifa pública e tarifa de remuneração.

Outrossim, compete também ao poder público a fixação da tarifa de remuneração do operador privado referente à prestação do serviço de transporte público via edital de licitação e contrato de concessão ou permissão. É claro que o setor privado influencia, de certa forma, a definição do seu sistema de remuneração: se o valor da remuneração tarifária e as condições contratuais estiverem aquém das expectativas do setor, o processo licitatório sequer se efetiva.

As regras de remuneração tarifárias definidas nos contratos de concessão das linhas 4-Amarela e 5-Lilás, validadas pelo Comitê Gestor de Integração do Bilhete Único e pelo Comitê de Acompanhamento do Sistema de Arrecadação do Bilhete do Ônibus Metropolitano, causam desequilíbrio econômico-financeiro sobre o sistema metroferroviário de São Paulo, ferindo a PNMU no que se refere à garantia da sustentabilidade econômica das redes de transporte público coletivo de passageiros. Este problema poderá se acentuar com o início da operação das demais linhas concedidas à iniciativa privada. Por essa razão, esta questão merece ser mais bem explicada.

Todo o valor arrecadado com a comercialização de créditos de direito de viagem pelo Bilhete Único é armazenado no Sistema de Bilhetagem Eletrônica (SBE) do Bilhete Único do município de São Paulo, também chamado de *Clearing*. Este sistema é operado pela SPTrans, gerido pelo Comitê Gestor de Integração – composto por representantes dos órgãos interessados, e regido pelo Convênio de Integração Operacional e Tarifária¹²¹. De forma similar, os valores arrecadados pelo Bilhete do Ônibus Metropolitano (BOM) são armazenados no

¹¹⁸ Art. 230, § 2º, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988; Art. 39, Lei nº 10.741/03.

¹¹⁹ Lei nº 15.187/13.

¹²⁰ Lei nº 15.692/15.

¹²¹ Convênio SPTrans nº 2005/023 e CPTM nº 842754209100.

Sistema de Arrecadação do Bilhete do Ônibus Metropolitano, sob a responsabilidade do Consórcio Metropolitano de Transporte (CMT), formado por 45 empresas operadoras de ônibus intermunicipais da RMSP, gerido pelo Comitê de Acompanhamento composto pelo METRÔ, CPTM, CMT e EMTU e regido pelo Acordo para Uso de Cartão de Passagem. O cartão BOM começou a ser aceito no METRÔ e CPTM a partir de 2011.

O valor líquido arrecadado diariamente pelo SBE com a venda dos créditos de viagens é transferido, também diariamente, para o Sistema de Arrecadação Centralizado e repartido pelo Banco Garantidor¹²² à SPTrans, ViaQuatro, ViaMobilidade, METRÔ e CPTM¹²³. Segundo os itens 2.1.1 e 2.1.4 do Anexo A do Termo Aditivo nº 06 do Convênio de Integração Operacional e Tarifária, a distribuição dos valores obtidos com a venda dos créditos eletrônicos se baseia no percentual de utilização dos passageiros pagantes com o cartão inteligente, multiplicados pelas tarifas de remuneração praticadas por cada empresa.

No caso das empresas públicas, as gratuidades e outros tipos de subsídios tarifários são ressarcidos diretamente pelo GESP via repasse de recursos no final do ano-exercício da apuração do déficit tarifário. O mecanismo de ressarcimento relativo aos passageiros não pagantes e subsidiados pelo GESP ao operador privado metroviário se dá de acordo com cada contrato de concessão. Segundo a cláusula oitava do contrato de concessão patrocinada da linha 4-Amarela, o concessionário deve receber a importância de 100% da sua tarifa de remuneração por cada passageiro exclusivo transportado e 50% por cada passageiro integrado. No caso da concessão da linha 5-Lilás e 17-Ouro ¹²⁴, o concessionário deve receber integralmente o valor da sua tarifa de remuneração para cada passageiro transportado em suas linhas, seja ele exclusivo ou integrado. Em ambos os casos a contabilização do passageiro transportado independe se este é pagante, não pagante ou subsidiado e o recebimento da tarifa de remuneração devido a receita tarifária se dá diretamente e, diariamente, pelo Sistema de Arrecadação Centralizada do Bilhete Único e do BOM.

Enquanto a remuneração das estatais acompanha a evolução da tarifa pública vigente, a remuneração tarifária praticada por cada uma das concessionárias obedece a cláusulas definidas em seus contratos de concessão, que incluem regras específicas no que diz respeito

¹²² A CEF é o Banco Garantidor do SBE desde 2013.

¹²³ As concessionárias VemABC e Move São Paulo também participam deste comitê, porém até o fechamento desta pesquisa, não possuem linhas em operação.

¹²⁴ Ainda não construída.

ao reajuste tarifário, à proteção quanto ao risco de demanda, à remuneração tarifária oriunda de passageiros integrados, à remuneração contingente e, inclusive, determinam a ordem de recebimento a partir do Sistema de Arrecadação Centralizado.

O reajuste da tarifa de remuneração da concessionária ViaQuatro é calculado com base no IGPM e do IPC nos primeiros quinze anos de operação e apenas pelo IPC nos anos subsequentes. Em ambos os casos, aplicam-se indicadores de qualidade de tal forma que 20% do reajuste depende do cumprimento de critérios de qualidade e da manutenção da linha. (cláusula sétima, item 7.1, cláusula oitava, item 8.2). O reajuste da tarifa de remuneração previsto no contrato de concessão patrocinada da Linha 6-Laranja, firmado em 2013, por sua vez, é calculado com base apenas no IPC (cláusula sétima, item 7.1). Ou seja, conforme já exposto, o reajuste da tarifa de remuneração dos diferentes concessionários está completamente dissociado do reajuste da tarifa pública, e varia de contrato a contrato.

A Figura 21 mostra a evolução da tarifa de remuneração da ViaQuatro e da tarifa pública entre 2010 e 2018. As duas tarifas evoluem de formas distintas; entre 2012 e 2014 não houve reajuste da tarifa pública enquanto a tarifa de remuneração da ViaQuatro aumentou 11,6%, o mesmo ocorreu entre 2016 e 2017, em que a tarifa da ViaQuatro foi reajustada em 6,04% e não houve reajuste da tarifa pública.

Figura 21 – Tarifa de remuneração ViaQuatro vs. Tarifa pública

Fonte: Elaboração própria a partir das informações obtidas pelo deputado Carlos Giannazi por meio do requerimento de informação nº 651 solicitado à ALESP.

O subitem 9.7 da cláusula nona do contrato de concessão patrocinada da Linha 4-Amarela determina que a quota parte do METRÔ e da CPTM terá caráter variável devendo-se ajustar ao saldo residual após a dedução da quota parte da ViaQuatro.

Em 02/08/2018, a partir da vigência da concessão das linhas 5-Lilás e 17-Ouro, a concessionária ViaMobilidade passou a participar do Sistema de Arrecadação do Bilhete Único. As cláusulas décima nona, vigésima e vigésima primeira do contrato de concessão das linhas 5-Lilás e 17-Ouro¹²⁵ determinam a tarifa de remuneração da concessionária ViaMobilidade em R\$1,73¹²⁶ reais por cada passageiro transportado em uma das duas linhas (pagante ou não), excetuando-se para esta regra apenas os casos de passageiros que transbordarem futuramente entre as linhas 5-Lilás e 17-Ouro. O reajuste da tarifa de remuneração da ViaMobilidade também independe da evolução da tarifa pública e se dá anualmente com base em índices inflacionários, tarifa da energia elétrica e está sujeito a um fator de ajuste associado ao cumprimento de indicadores de qualidade. A ViaMobilidade também deixa discriminado em

¹²⁵ Processo STM nº000770/20015 - Concessão Linhas 5 Lilás e 17 – Ouro. Contrato de Concessão nº 003/18.

¹²⁶ Data base 01/02/2017.

cláusula contratual que terá preferência de recebimento da sua tarifa de remuneração sobre o METRÔ, CPTM e futuros concessionários que venham a integrar o sistema.

De acordo com o Convênio de Integração Operacional e Tarifária¹²⁷ a remuneração do METRÔ e da CPTM tem caráter variável em função das regras de rateio, cabendo-lhes a repartição do saldo residual dos valores arrecadados com a venda do direito de viagem após o recebimento das quotas-parte da SPTrans, seguida pela ViaQuatro, Move São Paulo¹²⁸, VemABC¹²⁹ e Via Mobilidade¹³⁰ – ratificando o que está previsto nos contratos de concessão das concessionárias. Caso caiba a aplicação da remuneração contingente a alguma delas, adiciona-se ao valor a ser ressarcido a parcela relativa à remuneração contingente.

A Figura 22 mostra um infográfico que ajuda a ilustrar o esquema de remuneração e repasse tarifário às várias empresas de transporte público da RMSP.

¹²⁷ item 2.5 da Cláusula 2ª do Termo Aditivo nº 06.

¹²⁸ Se mantidas as condições previstas no Contrato de Concessão Patrocinada nº15/2013, a concessionária Move São Paulo receberá a sua tarifa de remuneração após o recebimento da ViaQuatro, a partir do início da operação comercial da Linha 6-Laranja.

¹²⁹ Se mantidas as condições previstas no Contrato de Concessão Patrocinada nº11/2014, a concessionária VemABC receberá a sua tarifa de remuneração após o recebimento da Move São Paulo, a partir do início da operação comercial da Linha 18-Bronze.

¹³⁰ A concessionária ViaMobilidade passou a operar a Linha 5-Lilás no dia 02/08/2018.

Figura 22 – Esquema da remuneração tarifária dos operadores

Fonte: Elaborado por Mariana Novaski e Júlia Kalil.

Uma primeira análise poderia sugerir que a ordem de recebimento da remuneração por parte de cada empresa é indiferente. Entretanto, a dinâmica de ressarcimento das empresas, e mesmo dos valores a serem repassados, não segue a mesma dinâmica da cobrança do usuário. A título de exemplificação, um cidadão que saia do Capão Redondo e queira ir para a Rodoviária Barra Funda tem como uma das alternativas mais rápidas entrar no sistema metroferroviário pela estação Capão Redondo, seguir pela Linha 5-Lilás até a estação Santo Amaro, transbordar para a linha 9-Esmeralda da CPTM, seguir até a estação Pinheiros, transbordar para a Linha 4-Amarela, seguir até a estação República, transbordar para a Linha 3-Vermelha e ali seguir até o destino final. Este usuário terá pago uma única tarifa no valor de R\$ 4,30 reais e utilizado linhas operadas por empresas distintas.

A garantia da obtenção do recurso tarifário dos concessionários se dá via Sistema de Arrecadação Centralizado e só depende do uso do sistema de transporte. De Paula (2014), explicita que o sistema de pagamentos previsto nos contratos de concessão constitui-se como o principal fator de segurança para os concessionários e foi determinante para a viabilidade dos projetos, visto que se trata de projetos do tipo *Project finance*, caracterizados pelo seu potencial de geração de caixa durante a fase operacional. Tal esquema de repasse vem gradativamente impactando o METRÔ e a CPTM, conforme indicado em seus relatórios administrativos. Em 2014 o METRÔ registrou descompasso em sua arrecadação tarifária em função da regra de rateio supracitada:

Os efeitos na arrecadação do Metrô e da CPTM tem origem na diferença entre a regra de remuneração dos serviços prestados por essas entidades e a Concessionária da Linha 4-Amarela. Enquanto as empresas públicas recebem a tarifa paga pelos usuários, a Concessionária Privada recebe tarifa de remuneração por passageiro transportado, conforme definido na cláusula oitava do contrato. O descompasso do reajuste das tarifas públicas e da tarifa de remuneração, o pagamento da tarifa de remuneração inclusive dos passageiros gratuitos e a integração livre entre as linhas do Metrô e da CPTM com a Linha 4-Amarela, somado à prioridade de recebimento da receita tarifária pela Concessionária Privada, gera impacto financeiro para as empresas públicas do sistema metro ferroviário (SÃO PAULO-METRÔ, 2014, p. 5).

Em seu relatório administrativo publicado em 2015 e referente ao exercício de 2014, o METRÔ registrou no item “contas a receber” do GESP a importância de R\$ 332.711.000,00 reais e de R\$ 222.400.000,00 reais para 2013 e 2014, respectivamente, referente às perdas de receitas tarifárias e ressalta que estava em negociação com o GESP para obtenção de ressarcimento:

No exercício de 2015, deverão ser concluídos os trabalhos, junto ao Governo do Estado, visando o equacionamento da diferença entre a tarifa pública e a tarifa de remuneração contratual, responsável pela menor arrecadação tarifária da Companhia do Metrô. (METRÔ, 2015, p. 4-5)

O Estado de São Paulo reconheceu a sua responsabilidade sobre os efeitos gerados pelas condições de rateio da receita tarifária do sistema metroferroviário e formalizou as regras de ressarcimento das perdas e da recomposição da receita tarifária através do Termo de Acordo firmado entre o METRÔ e a Secretaria da Fazenda de São Paulo, em outubro de 2015.

Em decorrência da prioridade no saque, pela Concessionária da Linha 4, dos valores depositados na câmara de compensação, a Companhia do Metrô passou a registrar, desde o início da operação comercial da Linha 4, um déficit em sua arrecadação tarifária devido à diferença entre a remuneração contratual paga à Concessionária (de responsabilidade do Poder Concedente), mas retirada dos valores da Câmara de Compensação, e a venda de direito de viagem do sistema metroferroviário - tarifa pública, levando-se em consideração a prioridade de saque dos valores depositados na câmara de compensação.

[...]

No exercício de 2015, o Estado de São Paulo e a Companhia do Metropolitano de São Paulo-Metrô, celebraram entre si, em 30 de outubro de 2015, Termo de Acordo visando a recomposição da receita tarifária, decorrente da diferença entre a remuneração contratual paga à Concessionária e a venda de direito de viagem do sistema metroferroviário (tarifa pública).

Em conformidade com a Cláusula Primeira – Das Adequações Contábeis do referido Termo de Acordo, foi reconhecido como perda da Companhia o montante de R\$ 332.711 e, também, ficou avençado na Cláusula Segunda - da Recomposição da Receita Tarifária, que “o Estado reconhece, a partir da celebração deste instrumento, a responsabilidade pelo equacionamento dos efeitos suportados pelo Metrô, em face da citada regra de rateio da receita tarifária do sistema metro ferroviário, naquilo que afetar a sustentabilidade econômico-financeira da Companhia.

(SÃO PAULO-METRÔ, 2016, p. 41-42)

Há três questões essenciais previstas neste Termo de Acordo que devem ser discutidas. O acordo só é válido a partir da data de assinatura, o Tesouro do Estado repassará os valores apurados apenas no ano subsequente à apuração da diferença na forma de aporte de capital e, segundo o § II, Cláusula II, Termo de Acordo, 2015:

O Tesouro do Estado efetuará os aportes de Recursos para o Metrô de acordo com suas disponibilidades orçamentárias e financeiras e no montante para fazer frente às necessidades da Companhia, tanto quanto possível, a geração de futuros saldos contábeis em aberto.

Quanto à primeira ressalva, o Termo de Acordo passou a valer somente a partir de 2015. As perdas tarifárias registradas nos exercícios de 2013 e 2014, de R\$ 222.400.000,00 e R\$ 332.711.000,00, respectivamente, estão excluídas do acordo e foram absorvidas pelo METRÔ.

A segunda questão recai sobre o equilíbrio do regime de caixa do METRÔ em decorrência da sistemática de ressarcimento pelo Tesouro do Estado que o efetua apenas no ano seguinte à apuração da perda. O METRÔ fechou o exercício de 2015 com saldo de R\$ 167,96¹³¹ milhões de reais em seu item “contas a receber do GESP devido ao Apoio à PPP Linha 4-Amarela”. Para se ter a magnitude do quanto essa quantia representa ao METRÔ, a receita tarifária de 2015, incluindo o ressarcimento relativo às gratuidades, foi de R\$ 2,2 bilhões de reais, ou seja, a importância que não foi recebida neste ano era da ordem de 7,58% da receita tarifária total, como apresentado na Tabela 13.

Tabela 13 - Valores ressarcidos pelo GESP e déficit da receita tarifária do METRÔ

Ano	Ressarcimento GESP - Apoio à PPP da Linha 4-Amarela [R\$ milhões]	Contas a receber - Apoio à PPP da Linha 4-Amarela [R\$ milhões]	Δ [R\$ milhões]	Receita tarifária + Ressarcimento Gratuidades [R\$ milhões]	Δ / (Receita tarifária + Ressarcimento Gratuidades) [%]
2010	-	-	-	R\$ 2.112,60	-
2011	-	-	-	R\$ 2.426,38	-
2012	-	-	-	R\$ 2.510,76	-
2013	-	R\$ 316,52	-R\$ 316,52	R\$ 2.478,50	-12,77%
2014	-	R\$ 454,85	-R\$ 454,85	R\$ 2.343,05	-19,41%
2015	-	R\$ 167,96	-R\$ 167,96	R\$ 2.216,91	-7,58%
2016	R\$ 157,36	R\$ 177,76	-R\$ 20,40	R\$ 2.606,68	-0,78%
2017	R\$ 184,61	R\$ 231,78	-R\$ 47,17	R\$ 2.601,66	-1,81%
2018	R\$ 190,50	R\$ 189,82	R\$ 0,68	R\$ 2.662,15	0,03%

Fonte: Elaboração própria a partir dos relatórios do Metrô referente à 2010 até 2018.¹³²

Por fim, no § II Cláusula II do Termo de Acordo transparece a fragilidade do acordo ao sujeitar o aporte de recursos em favor do METRÔ à disponibilidade orçamentária e financeira do Tesouro do Estado. Em dezembro de 2017, o Governo do Estado de São Paulo teve que abrir um crédito suplementar no valor de R\$ 177.720.000,00 reais ao orçamento da Secretaria de

¹³¹ Valor corrigido pelo IGP-DI (FGV) para dezembro de 2019.

¹³² Valor corrigido pelo IGP-DI (FGV) para dezembro de 2019.

Transportes Metropolitanos¹³³ para ressarcir o METRÔ. A partir do relatório administrativo 2018, o METRÔ faz menção também à concessionária ViaMobilidade no que se refere ao impacto econômico-financeiro sobre as receitas tarifárias recebidas.

Se, para o usuário, não há qualquer diferença do ponto de vista das regras tarifárias em usar o sistema operado pelo METRÔ ou por um concessionário, para os operadores públicos este mecanismo de ressarcimento indireto das gratuidades e subvenções através do Sistema de Arrecadação Centralizada se constitui como um subsídio cruzado intrasetorial com profundos impactos financeiros. É importante ressaltar que a PNMU prevê o subsídio cruzado intrasetorial do déficit causado pela adoção de subsídio tarifário como uma forma legítima de compensação financeira¹³⁴.

Os concessionários das linhas 4-Amarela e 5-Lilás, por meio das regras de rateio do Sistema de Arrecadação Centralizado, previstas em seus respectivos contratos administrativos estão, gradativamente, consumindo recursos do METRÔ e da CPTM, e desequilibrando financeiramente o sistema metroferroviário.¹³⁵

Os contratos de concessão das linhas 6-Laranja, 18-Bronze e 15-Prata trazem mecanismos de remuneração similares aos da Linha 4-Amarela no que concerne à prioridade de recebimento sobre o METRÔ e da CPTM, à dissociação da tarifa de remuneração (e seus mecanismos de reajuste) da tarifa pública, e outras garantias financeiras embutidas na tarifa de remuneração, como a regra da remuneração contingente. A linha 6-Laranja, por exemplo, vai além, e inclui na sua regra de remuneração contingente um adicional de segurança em caso de inadimplemento da contraprestação pecuniária por parte do poder concedente.

À medida que estas linhas entrarem em operação, a tendência é que o valor residual destinado à CPTM e ao METRÔ ficará cada vez mais descolado dos seus valores de remuneração devidos. Caso esta tendência se efetive, há duas consequências possíveis; maiores valores a serem ressarcidos por parte do GESP à título de compensação financeira e, consequentemente este terá maior necessidade de reajustar a tarifa pública para, assim, reduzir os seus déficits

¹³³ Decreto nº 63.125/17.

¹³⁴ Art. 9 § 5º, Lei nº 12.587/12.

¹³⁵ Em 2015, o Metrô conquistou o direito de ser ressarcido pelo Governo do Estado, porém, as perdas de 2013 e 2014 não foram contempladas. O efetivo recebimento está sujeito à disponibilidade de recursos do Tesouro do Estado e, ainda que ele ocorra de forma integral, o pagamento no ano subsequente da apuração do déficit desbalanceia o regime de caixa da Companhia.

gerados. Vale ressaltar que o artigo 178 da Lei Orgânica do município de São Paulo determina que a definição da política tarifária é de competência exclusiva do Município. Entretanto, o aumento da despesa por parte do GESP constitui-se como um importante fator de pressão para o aumento da tarifa pública.

A PNMU traz como uma de suas diretrizes a garantia da sustentabilidade econômica das redes de transporte público coletivo de passageiros para que seja assegurada a continuidade na prestação do serviço, a universalidade e a modicidade tarifária. (inciso VIII Art. 6 da Lei nº 12.587). Nestes termos, ainda que as empresas lesadas sejam ressarcidas de alguma forma, evidencia-se a não sustentabilidade econômica causada pelo desenho contratual dessas concessões.

A receita tarifária – principal fonte de remuneração do concessionário – depende da demanda de passageiros. Analogamente à política tarifária, efetivamente o concessionário não tem controle sobre os fatores que possam impactar na oscilação da demanda tais como: crise econômica, reajuste da tarifa pública, redução da concessão de subsídios públicos, alterações do uso do solo, mudanças na Lei de Zoneamento e do Plano Diretor. Assim, considera-se razoável a existência de medidas de proteção ao risco de demanda ao concessionário.

No caso da ViaQuatro, o mecanismo de mitigação do risco de demanda está inserido no Sistema de Arrecadação Centralizado descrito anteriormente.

Se a demanda real de passageiros da Linha 4-Amarela estiver entre 90% e 60% da demanda que foi prevista no modelo econômico-financeiro apresentado no edital, é aplicada uma outra fórmula paramétrica que majora o valor da tarifa unitária em relação à remuneração base a favor da concessionária extraíndo, para tal, a diferença do Sistema de Arrecadação Centralizado. Caso a demanda real esteja no intervalo entre 110% e 140%, é aplicada fórmula paramétrica que minora o valor da tarifa unitária em relação à remuneração base e tal “excedente” fica no Sistema de Arrecadação Centralizado e acaba sendo repassado ao Metrô, devido à ordem de recebimento da tarifa.

Caso a demanda real esteja entre 90% e 110% da demanda prevista, é aplicado o valor da remuneração base, de tal forma que o risco de ocorrer uma demanda inferior à 100% da prevista – até o limite de 90% – é assumido pela ViaQuatro. Contudo, se a demanda real é superior à 100% – até o limite de 110% – o excedente é captado pela ViaQuatro.

Por fim, as grandes oscilações na demanda que porventura ultrapassassem os limites inferiores, 60%, e superiores, 140%, são solucionadas com a exigência do reequilíbrio econômico-financeiro, a favor ou contra o Poder Concedente,

Figura 23. (Cláusula décima primeira).

Para melhor entender o funcionamento do mecanismo de mitigação da demanda, tem-se o infográfico abaixo:

Figura 23 - Mitigação do risco de demanda

Fonte: Elaboração Mariana Novaski e Júlia Kalil.

A interpretação destas regras pode levar a uma equivocada impressão de simetria sobre os ônus e bônus assumidos pelo concessionário e pelo METRÔ e CPTM. Nos casos em que há pequena variação, entre 90% e 100%, a ViaQuatro captará menor receita tarifária em relação ao esperado.

Caso a demanda real esteja entre o intervalo de 60% a 90%, uma fórmula paramétrica majora o valor da tarifa de remuneração da ViaQuatro. Este valor “excedente” é pago com os recursos do Sistema de Arrecadação Centralizado (lembrando que a tarifa de remuneração dos concessionários é paga diariamente com os recursos presentes no Sistema de Arrecadação Centralizado que concentra a receita obtida com a venda do direito de viagem à população). Devido às regras de rateio do Sistema de Arrecadação Centralizado que preveem que o METRÔ e a CPTM são os últimos a serem ressarcidos, este valor “excedente” acaba sendo extraído justamente do METRÔ e da CPTM. Ou seja, se a Linha 4-Amarela transporta menos passageiros do que o esperado, quem assume o prejuízo é o METRÔ e a CPTM. Caso a demanda real esteja entre o intervalo de 110% a 140%, uma fórmula paramétrica minora o valor da tarifa de remuneração da ViaQuatro e o valor “excedente” é absorvido pelo METRÔ.

Não há simetria por dois motivos. Primeiramente, porque, conforme já explicado, em nenhum intervalo de demanda a ViaQuatro tem efetivamente prejuízo – tem apenas frustração da sua expectativa de recebimento. O segundo motivo deve-se ao limite da capacidade de transporte. Resumidamente, a probabilidade de ocorrência de uma demanda muito acima da prevista no modelo econômico-financeiro é bem inferior à probabilidade de ocorrência de uma demanda muito abaixo por causa do limite da capacidade de transporte da Linha 4-Amarela, conforme demonstram BRANDÃO *et al* (2012) no artigo “Incentivos governamentais em PPP: uma análise por opções reais”.

A conclusão deste desenho de mitigação de risco de demanda é que a ViaQuatro nunca tem efetivamente prejuízo, a probabilidade do METRÔ e da CPTM se beneficiarem de algum excedente fruto de um reajuste que minora o valor da tarifa de remuneração da ViaQuatro é remoto e o METRÔ e a CPTM arcam com o prejuízo caso a demanda real da ViaQuatro seja inferior à 90% da demanda prevista.

O risco de competição de demanda com os demais sistemas de transporte público foi mapeado e contornado no contrato de concessão patrocinada da Linha 4-Amarela. Estava prevista uma compensação financeira à concessionária, proporcional à estimativa da perda de

demanda, caso não houvesse o seccionamento das linhas de ônibus intermunicipais da EMTU. Ou seja, para cada passageiro transportado com uma única tarifa pública recolhida, o desembolso do Sistema de Arrecadação Centralizada seria relativo a duas tarifas. (cláusula décima primeira, itens 11.1.10.7, 11.3.1).

O poder concedente foi pressionado a seccionar determinadas linhas de ônibus para assegurar o nível de demanda previsto à Linha 4-Amarela. Tal prática mostra um exemplo do alto nível de intervenção do concessionário sobre os demais sistemas, além de ferir o direito de escolha dos cidadãos quanto ao sistema de transporte a ser utilizado e impor-lhes um transbordo desnecessário.

A previsão de seccionamento de linhas de ônibus intermunicipais a fim de evitar a concorrência direta com a linha 4-Amarela se configura como uma das ações que contrastam com o interesse público. O usuário tem como interesse um serviço de transporte confiável, eficiente e barato como meio suporte para a realização das suas atividades urbanas. A ele é indiferente qual a empresa prestadora, desde que seus requisitos sejam atendidos satisfatoriamente. A obrigatoriedade de transbordo e troca de modo de transporte prejudica o deslocamento das pessoas e implica em aumento do custo generalizado.

2.3.5. Da taxa de concessão à contraprestação pecuniária

A cláusula sexta, item 6.1, do contrato de concessão patrocinada da Linha 4-Amarela determina o pagamento por parte do poder concedente, a título de contraprestação pecuniária, a importância de cerca de R\$ 167,814¹³⁶ milhões de reais, conforme indicado na Tabela 14.

¹³⁶ Valor corrigido pelo IGP-DI (FGV) para dezembro de 2019.

Tabela 14 - Contraprestação pecuniária à ViaQuatro

Parcelas	Desembolso poder público	Valor ¹³⁷ [R\$* milhões]	Valor corrigido [R\$* milhões]	Valor total corrigido ¹³⁸ [R\$* milhões]
24x	Após início da operação comercial fase I	1,563	3,496	83,907
24x	Após contratação e fornecimento do material rodante fase II	1,563	3,496	83,907
Total	-			167,814

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do contrato de concessão patrocinada.

O valor da contraprestação pecuniária definida em contrato a ser paga pelo poder concedente ao concessionário representa cerca de 10% do valor total do contrato de concessão patrocinada e é reajustado de acordo com a mesma fórmula paramétrica das receitas tarifárias (cláusula sexta, item 6.1.1).

Estão assegurados pela Companhia Paulista de Parcerias (CPP), fiadora do poder concedente, até R\$ 60 milhões de reais em caso de inadimplência. Para garantia da fiança prestada ao poder concedente, a CPP conta com recursos oriundos dos títulos da dívida pública federal e/ou quotas de fundo de investimento lastreados em títulos da dívida pública federal no valor de R\$ 210.000.000,00 reais (cláusula décima primeira, item 11.14).

A contraprestação pecuniária consiste, resumidamente, no pagamento de uma mensalidade, com valor e prazo definido em cada contrato de concessão patrocinada, pelo poder concedente em favor do concessionário e, assim, pode ser entendida como uma remuneração adicional às receitas tarifárias e acessórias.

Sabe-se que dificilmente uma operação de transporte público coletivo urbano sobre trilhos se sustentaria exclusivamente com a cobrança de tarifa dos usuários do transporte. Este dispositivo permite, portanto, que a iniciativa privada participe de um mercado que, na prática, é deficitário ou que apresenta rentabilidade abaixo da taxa de atratividade. Por essas razões, a contraprestação pecuniária é um dos elementos fundamentais na materialização da parceria com a iniciativa privada no setor de transporte público de passageiros sobre trilhos.

A rigor, segundo a Lei de PPPs, a contraprestação pecuniária é o elemento que a difere de uma concessão comum. Na visão de Benvenuto (2018, p. 185), esta lei trouxe um avanço

¹³⁷ Data-base 01/08/2006.

¹³⁸ Valor corrigido pelo IGP-DI (FGV) para dezembro de 2019.

normativo fundamental ao introduzir a modalidade das concessões patrocinadas, pois estas permitem o pagamento de contrapartidas financeiras por parte do ente público e, segundo o autor, as concessões metroviárias não apresentam viabilidade financeira apenas com as receitas tarifárias e acessórias demandando, desta forma, fontes adicionais de recursos.

Em nenhum dos estudos de viabilidade econômico-financeira apresentados nas seções anteriores foi aventada a hipótese de pagamento de qualquer tipo de remuneração adicional ao parceiro privado. Nestes estudos considerava-se que a remuneração do privado adviria exclusivamente da exploração de receitas tarifárias e não tarifárias.

No estudo de viabilidade econômico-financeira elaborado pelo METRÔ em 2001, estava previsto, inclusive, a cobrança de uma taxa de outorga de 5% sobre a receita líquida obtida pelo concessionário. Deve-se avaliar criticamente a brusca mudança da aplicação da taxa de outorga, em que o poder concedente receberia regularmente uma parte da receita líquida auferida pela concessionária, para a aplicação da contraprestação pecuniária, em que é o concessionário quem passa a receber uma remuneração adicionalmente às receitas operacionais. O recebimento, por parte do ente privado, de recursos da administração pública é aqui entendido como uma subversão da taxa de concessão.

Há de se considerar, evidentemente, que a Lei de PPPs é posterior a tais estudos. A alteração do diploma normativo vigente apenas possibilitou a adoção de um modelo de concessão patrocinada, e a cobrança de contraprestação pecuniária.

A contraprestação pecuniária não se caracteriza como um risco ao orçamento público, visto que já aparece discriminada no edital e no contrato de concessão. No entanto, ela tem significativo impacto sobre o orçamento público, principalmente em um contexto de “falência do Estado”, como prega a doutrina neoliberal.

A lei federal nº 12.766/2012 trouxe mais uma facilitação à formação de PPPs com a possibilidade de aporte de recursos em favor do parceiro privado para a realização de obras e aquisição de bens reversíveis. Este dispositivo legal foi fundamental na viabilização contratual da Linha 6-Laranja porque, sem isso, o risco ao parceiro privado seria muito maior e este estaria sujeito a operar de forma deficitária e sob sua conta e risco até o início das operações com a entrada das receitas via tarifa de remuneração e acessória.

No contrato de concessão patrocinada da Linha 6-Laranja, as contraprestações pecuniárias previstas eram de R\$ 871,424¹³⁹ milhões de reais, divididas em 228 parcelas mensais (cláusula sexta). Nos termos da cláusula 52.2, a CPP seria fiadora somente de até 6 parcelas mensais da contraprestação. Como o concessionário não estaria devidamente assegurado, a solução foi conjugar essa utilização de até 6 parcelas com a “garantia residual” dada pela cláusula 52.7, que instituiu a “remuneração contingente”. Os valores que eventualmente excedessem os limites do penhor de quotas do Fundo de Investimentos da CPP, estariam garantidos pelo sistema de pagamentos do Sistema de Arrecadação Centralizado.

A Linha 6-Laranja configura-se como o primeiro contrato brasileiro de modelo de PPP integral contemplando obra e serviços. Segundo De Paula (2014), a contratação de um modelo desta natureza representaria um avanço no sentido da mitigação do risco de descasamento entre a execução das obras e o início da operação, grave problema ocorrido na linha 4-amarela.

De Paula (*ibid*), apontou como um dos principais problemas com a PPP da linha 4-Amarela a não previsão de receitas para a fase pré-operacional, entretanto, o autor reconhece que este dispositivo legal é controverso porque vai de encontro a uma das principais justificativas do modelo de PPP, que é a incapacidade de investimento inicial por parte do poder público.

Ora, se o poder concedente cobrirá parte dos custos de implantação do empreendimento (ou a maior parte, no caso da Linha 4-Amarela), retirará recursos do orçamento público para pagar uma mensalidade ao concessionário (contraprestação pecuniária), assumirá uma série de riscos contratuais e não disporá das receitas tarifárias e acessórias até o final do prazo de concessão, do ponto de vista da administração pública qual seria, efetivamente, a sua vantagem financeira? Os relevantes benefícios socioeconômicos trazidos pela infraestrutura metroviária são indiscutíveis. Não se trata disso. Trata-se de olhar criticamente as concessões existentes e ainda as que estão em discussão e se perguntar se realmente estas PPPs estão cumprindo o seu alegado papel de desonerar a administração pública ou se, ao revés, estão consumindo recursos de toda a sorte para abrir artificialmente um novo nicho de mercado à iniciativa privada.

¹³⁹ Valor corrigido pelo IGP-DI (FGV) para dezembro de 2019. O valor original é R\$ 606,787 milhões de reais.

CONCLUSÃO

A reforma do Estado nos anos 90 rompeu com a dominância de um Estado brasileiro de viés desenvolvimentista e deu espaço a um Estado brasileiro de orientação privatista. O discurso do Estado empresário, produtor direto de infraestruturas, foi destruído com a ação predatória do discurso de caráter desestatizante. O discurso das Parcerias Público-Privadas (PPPs) tomou corpo em um conjunto de dispositivos ideológicos, institucionais, normativos, políticos e econômicos, formando uma estrutura tanto coesa quanto flexível, que se adapta a contextos diversos e se fortalece continuamente.

A crise econômica não implica necessariamente em abandono, pelo poder público, do transporte público urbano. O Estado brasileiro passou por períodos de crise e por outros de maior otimismo econômico e, no entanto, os entes federativos apoiaram o metrô de São Paulo enquanto prevaleceu o entendimento da sua relevância à economia urbana, e a convicção de que a provisão de um transporte público urbano de qualidade e acessível era efetivamente responsabilidade do poder público.

A aproximação do METRÔ com a iniciativa privada se deu de forma incremental; começou com as parcerias formalizadas com empresas e consultorias para exportação da tecnologia metroviária desenvolvida e nacionalizada ao longo dos anos 70 e 80, e com as parcerias para a execução de serviços acessórios às atividades-fim do METRÔ, como, entre outras, a terceirização da gestão dos estacionamentos vinculados às estações ou o arrendamento dos terminais rodoviários.

A ideia de formação de algum tipo de parceria com o ente privado envolvendo o cerne das atividades do METRÔ surgiu apenas em meados dos anos 90 num contexto de reformulação do Estado brasileiro e fortalecimento do discurso da defesa de maior participação do setor privado na economia. O discurso favorável das PPPs ganhou força de tal maneira que estas passaram a ser encaradas como a única resposta para tratar a questão da expansão da malha metroviária de São Paulo.

A constituição federal de 1988 instituiu a responsabilidade da União ao estabelecimento das diretrizes do transporte público urbano e delegou aos municípios a competência pelo seu oferecimento, porém não previu ou incentivou a criação de qualquer mecanismo de transferência de recursos. A inclusão do transporte como direito social na Constituição Federal

em 2015 e a aprovação da Política Nacional de Mobilidade Urbana foram marcos importantes e criaram certo otimismo de que finalmente haveria um maior respaldo na criação e manutenção de fontes perenes de recursos dedicados ao transporte público urbano, entretanto pouco se avançou até o momento. O transporte público urbano não se tornou uma política de Estado propriamente e ainda está sujeito às oscilações e discricionariedades dos governos eleitos.

Curiosamente (ou não) as PPPs no âmbito metroviário foram forjadas sob o discurso da insuficiência dos recursos públicos, porém a justificativa para o volumoso e desproporcional aporte de recursos públicos utilizados para emplacar e subsidiar o modelo de parcerias vem se sustentando sob o argumento da função social e da responsabilidade do Estado sobre o transporte.

A análise do processo de formulação da PPP da Linha 4-Amarela mostrou um gradativo afrouxamento das exigências ao parceiro privado de forma que o discurso da insuficiência de recursos públicos, principal justificativa utilizada para a adesão do modelo de parcerias público-privadas, foi soterrado pela busca incessante de uma fórmula financeira atrativa ao setor privado. Os estudos de modelagem econômico-financeira analisados evidenciaram o esforço em garantir ao ente privado uma remuneração atrativa em detrimento da sustentabilidade financeira do poder público.

Foram empregados vultosos esforços públicos não para a construção em si da infraestrutura da forma mais eficaz e eficiente possível, mas sim para a criação de um negócio interessante ao setor privado em um nicho de mercado onde sua entrada não seria possível sem uma complexa engenharia financeira e grandes esforços do Estado. O “negócio metrô” não se sustentaria sem o respaldo de um robusto aparato jurídico-normativo e uma complexa engenharia financeira.

A adoção das PPPs formalizadas por meio dos contratos de concessão comum ou patrocinada não eximiram o poder público em continuar investindo grande volume de recursos no sistema de transporte público urbano de passageiros sobre trilhos. Provou-se que, ao contrário do preconizado por sua retórica, o aporte de recursos públicos no setor metroviário da RMSP mantém-se essencial na provisão de novas infraestruturas e na operação dos serviços de transporte mesmo com a participação crescente do setor privado neste nicho de mercado.

A distribuição desequilibrada de ônus e bônus, responsabilidades, despesas e receitas suscita a reflexão se a dita PPP não seria, na prática, apenas mais um negócio como qualquer outro para o ente privado, porém sustentado com recursos públicos. O serviço de transporte de passageiros virou um negócio legalmente viabilizado, ideologicamente aceitável, e financeiramente viável, passível de ser comercializado em feiras e showrooms internacionais.

Este trabalho desmistificou a visão das Parcerias Público-Privadas (PPPs) como respostas ideais face à dificuldade de financiamento público para a expansão da rede de transporte urbano de passageiros sobre trilhos. As PPPs não só não trazem respostas efetivas ao real problema da insegurança, intermitência e insuficiência de investimentos neste setor como também consomem esforços do poder público.

Uma série de questionamentos foram aqui deixados sem respostas, por razões de tempo ou para não desvirtuar demasiadamente o objeto de pesquisa. Espera-se que este trabalho suscite o interesse de futuros pesquisadores e que este tema continue a ser explorado.

REFERÊNCIAS¹⁴⁰

ALMEIDA, F. G. DE; SILVA, S. Q. DA. Considerações sobre o Estado empresário, lei de Concessões e reformas constitucionais no Brasil. **RAP**, v. 30, n. 5, p. 24–50, 1996.

ALMEIDA, M. P. Programa Nacional de Desestatização do Governo Collor: Uma Leitura Gramsciana. **POLIS Laboratório de História Econômico - Social**, p. 1–9, 2007.

_____. **Reformas neoliberais no Brasil: A privatização nos Governos Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso**. 427p. Tese (Doutorado em história) - Instituto de Ciências Humanas e Filosofia. Universidade Federal Fluminense, 2010.

AMOSSY, R. Argumentação e análise do discurso: perspectivas teóricas e recortes disciplinares. **EID&A: Revista Eletrônica de Estudos Integrados em Discurso e Argumentação**, 2011.

_____. **A argumentação no discurso**. São Paulo: Editora Contexto, 2018.

_____. **Imagens de si no discurso: a construção do ethos**. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2019.

ARAGÃO, A. A evolução da proteção do equilíbrio econômico-financeiro nas concessões de serviços públicos e nas PPPs. **Revista de Direito Administrativo - RDA**, v. 263, n. maio/ago, p. 35–66, 2013.

ARAGÃO, J.; SANTOS, E. Financiando infraestrutura de transporte urbano: em busca de novas trilhas. In: ARAGÃO, J.; SANTOS, E. (Orgs.). **Transporte em tempos de reforma: ensaios sobre a problemática**. 1. ed. Brasília: LGE Editora, 2000. p. 261–288.

ARANTES, P. F. O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades. **Pós. Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP**, v. 20, p. 60–75, 2006.

ARIDA, P.; RESENDE, A. L. Recessão e taxa de juros: o Brasil nos primórdios da década de 1980*. **Revista de Economia Política**, v. 5, p. 16, 1985.

BARAT, J. O financiamento do desenvolvimento urbano: o caso da área metropolitana de São Paulo. **RAP**, p. 39–59, 1984.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1995. v. 22

BATISTA JR., P. N. Formação de Capital e Transferência de Recursos ao Exterior. **Revista de Economia Política**, v. 7, p. 10–28, 1987.

¹⁴⁰ De acordo com a Associação Brasileira de Normas Técnicas. NBR 6023 (2002).

BELSITO, Bruno Gazzaneo. **O Procedimento de Manifestação de Interesse/PMI na estruturação de contratos de concessão**: Exame crítico e propostas de aperfeiçoamento do instrumento no Direito brasileiro. 2015. 315 p. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2015.

BENVENUTO, P. Modelos de contratação, financiamento, concessão e Parceria Público Privada. **Revista Engenharia**, 2018.

BRANDÃO, L. E. T. *et al.* Incentivos governamentais em PPP: uma análise por opções reais. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, v. 52, n. 1, p. 10–23, 2012.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. 2001.

_____. Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001. Institui Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível (Cide), e dá outras providências. 2001.

_____. Lei nº 12.587, de 3 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. 2012.

_____. Lei nº 11.578, de 26 de novembro de 2007. Dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento-PAC, e sobre a forma de operacionalização do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social-PSH nos exercícios de 2007 e 2008. 2007.

_____. Lei nº 12.766, de 27 de dezembro de 2012. Altera as Leis nºs 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública, para dispor sobre o aporte de recursos em favor do parceiro privado, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, 12.058, de 13 de outubro de 2009, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 10.420, de 10 de abril de 2002, 10.925, de 23 de julho de 2004, 10.602, de 12 de dezembro de 2002, e 9.718, de 27 de novembro de 1998, e a Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001, e dá outras providências. 2012.

_____. Decreto nº 8.428, de 2 de abril de 2015. Dispõe sobre o Procedimento de Manifestação de Interesse a ser observado na apresentação de projetos, levantamentos, investigações ou estudos, por pessoa física ou jurídica de direito privado, a serem utilizados pela administração pública. 2015.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. 1967.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. 1988.

_____. Lei nº 6.256, de 22 de outubro de 1975. Cria o Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano e dá outras providências. 1975.

_____. Lei nº 6.261, de 14 de novembro de 1975. Dispõe sobre o Sistema Nacional dos Transportes Urbanos, autoriza a criação da Empresa Brasileira dos Transportes Urbanos e dá outras providências. 1975.

_____. Decreto nº 230, de 15 de Outubro de 1991. Dispõe sobre a transferência de bens, haveres e contencioso judicial da Empresa Brasileira dos Transportes Urbanos EBTU, em liquidação. 1991.

_____. Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990. Cria o Programa Nacional de Desestatização, e dá outras providências. 1990.

_____. Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997. Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. 1997.

_____. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. 2004.

_____. 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. 1995.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Do Estado patrimonial ao gerencial. In: SACHS, I.; WILHEIM, J.; PINHEIRO, P. S. (Orgs.). **Brasil: um século de transformações**. 1. ed. São Paulo: Cia. das Letras, 2001. p. 222–259.

CARDOSO, F. H. Notas sobre a reforma do estado. **Novos Estudos - CEBRAP**, n. 50, p. 5–12, 1998.

CARVALHO, C. H. R. Aspectos regulatórios e conceituais das políticas tarifárias dos sistemas de transporte público urbano no Brasil. **IPEA. Texto para Discussão**, v. 2192, 2016.

CARVALHO, L. **Valsa brasileira**: do boom ao caos econômico. 1. Ed. São Paulo: Todavia, 2018.

CELLARD, A. A análise documental. In: **A pesquisa qualitativa**: enfoques epistemológicos e metodológicos. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2012. p. 295–316.

CONNOLLY, P. La economía política de las obras de transporte: una metodología contra la injusticia. **Risco**, v. 16, p. 63–83, 2018.

Contrato de Empreitada de Construção Completa da Obra nº 4130121203 - Implantação da Linha 4-Amarela, do sistema de metrô de São Paulo - Lote 3 - Pátio Vila Sônia. São Paulo: 2003.

Contrato nº 015/2013 de concessão patrocinada de prestação de serviços públicos de transporte de passageiros da Linha 6-Laranja de Metrô de São Paulo, contemplando implantação, operação, manutenção e expansão que, entre si, celebram o Estado de São Paulo e a empresa concessionária Move São Paulo S/A. 2013.

Contrato nº 4232521201 de Concessão Patrocinada para exploração da operação dos serviços de transporte de passageiros da Linha 4-Amarela do Metrô de São Paulo, abrangendo de Luz até Taboão da Serra. 2006.

DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. 1. ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2016.

DE PAULA, Pedro do Carmo Baumgratz. **As parcerias público-privadas de metrô em São Paulo**: as empresas estatais e o aprendizado institucional no financiamento da infraestrutura de serviços públicos no Brasil. 2014. 128 p. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

DÉAK, C. **À Busca das categorias da produção do espaço**. 2001. 217 p. Tese de Livre Docência (Livre-Docente)-Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2001.

_____. Elementos de uma política de transportes para São Paulo. In: DÉAK, C.; SCHIFFER, S. R. (Orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. 2. ed. São Paulo: EDUSP, 2015. p. 313–340.

Diário Oficial do Estado de São Paulo, 27 de ago. 2011, Seção I.

Diário Oficial do Estado de São Paulo, 27 de dez. 2011, Seção I.

Diário Oficial do Estado de São Paulo, 09 de ago. 2012, Seção I.

FAGNANI, E. Mobilidade urbana e subdesenvolvimento: soluções paliativas para problemas estruturais. **Texto para Discussão. Unicamp. IE, Campinas**, v. 302, 2017.

FIORI, J. L. Sobre a crise do Estado brasileiro. **Revista de Economia Política**, v. 09, n. 03, p. 103–114, 1989.

FOUCAULT, M. **A arqueologia do saber**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2012.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n. 3, p. 20–29, 1995.

GOMIDE, A. DE Á.; GALINDO, E. P. A mobilidade urbana: uma agenda inconclusa ou o retorno daquilo que não foi. **Estudos Avançados**, v. 27, p. 27–40, 2013.

HARVEY, D. O “novo” imperialismo: acumulação por espoliação. **Socialist Register**. p. 95–126, 2004.

HMD. **Estudos Sócio-Econômicos, de Tráfego e de Viabilidade Econômico-Financeira**. 1968.

MATTOS, P. T. L. A formação do estado regulador. **Novos Estudos - CEBRAP**, n. 76, p. 139–156, 2006.

SÃO PAULO-METRÔ; SECRETARIA DOS TRANSPORTES METROPOLITANOS. **Concessão da Linha 4-Amarela: principais aspectos do edital**. São Paulo: 2006.

MODESTO, P. Reforma Do Estado, Formas De Prestação De Serviços Ao Público E Parcerias Público. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, v. 2, 2005.

MORAES, L. R. DE. Considerações sobre BOT - Project Finance e suas aplicações em concessões de serviços públicos. **Revista de Direito Administrativo**, v. 212, p. 135–150, 1998.

MOTTA, P. R. Avaliação de empresas públicas nos países em desenvolvimento: a perspectiva social*. **Revista de Administração Pública**, v. 24, n. 4, p. 253–264, 1984.

ORLANDI, E. **Análise de discurso**: Princípios e procedimentos. 8. ed. Campinas: Pontes, 2009.

PARSONS BRINCKERHOFF. **São Paulo Metro Line 4**: technical assessment report. 1997.

PEREIRA, Daniela Constanzo de Assis. **Relações público-privadas no Metrô de São Paulo**. 2016.120 p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade De Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

ROCHA, D.; DEUSDARÁ, B. Análise de Conteúdo e Análise do Discurso: aproximações e afastamentos na (re)construção de uma trajetória. **ALEA**, v. 7, p. 305–322, 2005.

SADER, E. **A transição no Brasil - Da ditadura à democracia?** 2. ed. São Paulo: Atual Editora, 1990.

SÃO PAULO (ESTADO). Lei nº 7.835, de 08 de maio de 1992. Dispõe sobre o regime de concessão de obras públicas, de concessão e permissão de serviços públicos e dá providências correlatas. 1992.

_____. Decreto nº 11.276, de 30 de Agosto de 1974. Dispõe sobre as condições da prestação do serviço atribuído à Companhia do Metropolitano de São Paulo - METRÔ, na forma do artigo 1º da lei nº 8.075, de 26 de junho de 1974. 1974.

_____. Decreto nº 48.867, de 10 de agosto de 2004. Regulamenta a Lei nº 11.688, de 2004, que institui o Programa de Parcerias Público-Privadas – PPP. 2004.

_____. Decreto nº 57.289, de 30 de agosto de 2011. Altera o Decreto nº 48.867, de 10 de agosto de 2004, para detalhar o procedimento de apresentação, análise e aproveitamento de propostas, estudos e projetos encaminhados pela iniciativa privada, com vistas à inclusão de projetos no Programa de Parcerias-Público Privadas - PPP, e dá providências correlatas. 2011.

_____. Decreto nº 61.371, de 21 de julho de 2015. Institui procedimento alusivo à apresentação, à análise e ao aproveitamento de estudos, encaminhados pela iniciativa privada ou por órgão ou entidade da Administração Pública Estadual, e dá providências correlatas. 2015.

_____. Lei nº 11.688, de 19 de maio de 2004. Institui o Programa de Parcerias Público-Privadas (PPP) e dá outras providências. 2004.

_____. Lei nº 8.075, de 26 de junho de 1974. Dispõe sobre concessão do serviço de transporte metroviário, e dá outras providências. 1974.

SÃO PAULO (MUNICÍPIO). Lei nº 6.988, de 26 de dezembro de 1966. Autoriza a constituição da Companhia do Metropolitano de São Paulo-METRÔ, e dá outras providências. 1966.

SÃO PAULO-METRÔ. Relatório da administração - 1971. São Paulo: Metrô, 1972.

_____. **Relatório da administração - 1973.** São Paulo: Metrô, 1974.

_____. **Relatório da administração - 1974.** São Paulo: Metrô, 1975.

_____. **Relatório da administração - 1975.** São Paulo: Metrô, 1976.

_____. **Relatório da administração - 1976.** São Paulo: Metrô, 1977.

_____. **Relatório da administração - 1977.** São Paulo: Metrô, 1978.

_____. **Relatório da administração - 1978.** São Paulo: Metrô, 1979.

_____. **Relatório da administração - 1979.** São Paulo: Metrô, 1980.

_____. **Relatório da administração - 1980.** São Paulo: Metrô, 1981.

_____. **Relatório da administração - 1981.** São Paulo: Metrô, 1982.

_____. **Relatório da administração - 1982.** São Paulo: Metrô, 1983.

_____. **Relatório da administração - 1983.** São Paulo: Metrô, 1984.

_____. **Relatório da administração - 1984.** São Paulo: Metrô, 1985.

_____. **Relatório da Administração - 1985.** São Paulo: Metrô, 1986.

_____. **Relatório da administração - 1986.** São Paulo: Metrô, 1987.

_____. **Relatório da administração - 1987.** São Paulo: Metrô, 1988.

_____. **Relatório da administração - 1988.** São Paulo: Metrô, 1989.

_____. **Relatório da administração - 1989.** São Paulo: Metrô, 1990.

_____. **Relatório da administração - 1990.** São Paulo: Metrô, 1991.

- _____. Relatório da administração - 1991. São Paulo: Metrô, 1992.
- _____. Relatório da administração - 1992. São Paulo: Metrô, 1993.
- _____. Relatório da administração - 1993. São Paulo: Metrô, 1994.
- _____. Relatório da administração - 1994 Annual Report. São Paulo: Metrô, 1995.
- _____. Relatório da Administração - 1995 Annual Report. São Paulo: Metrô, 1996.
- _____. Relatório da Administração - 1996 Annual Report. São Paulo: Metrô, 1997.
- _____. Relatório da Administração - 1997 Annual Report. São Paulo: Metrô, 1998.
- _____. Relatório da Administração - 1998 Annual Report. São Paulo: Metrô, 1999.
- _____. Relatório da administração - 1999 Annual Report. São Paulo: Metrô, 2000.
- _____. Parecer técnico: viabilidade do projeto. São Paulo: Metrô, 2001.
- _____. Relatório da administração - 2000 Annual Report. São Paulo: Metrô, 2001a.
- _____. Relatório da administração - 2001 Annual Report. São Paulo: Metrô, 2002a.
- _____. Carta - convite: Serviços de consultoria financeira. São Paulo: Metrô, 2002b.
- _____. Relatório da administração - 2002 Annual Report. São Paulo: Metrô, 2003.
- _____. Relatório da administração - 2003 Annual Report. São Paulo: Metrô, 2004.
- _____. Relatório da administração - 2004 Annual Report. São Paulo: Metrô, 2005.
- _____. Relatório da administração - 2005 Annual Report. São Paulo: Metrô, 2006.
- _____. Relatório da administração - 2006 Administration Report. São Paulo: Metrô, 2007.
- _____. Relatório da administração - 2007 Administration Report. São Paulo: Metrô, 2008.
- _____. Relatório da administração - 2008. São Paulo: Metrô, 2009.
- _____. Relatório da administração - 2009. São Paulo: Metrô, 2010.
- _____. Relatório da administração - 2010. São Paulo: Metrô, 2011.
- _____. Relatório da administração-2011. São Paulo: Metrô, 2012.
- _____. Relatório da administração - 2012. São Paulo: Metrô, 2013.

_____. **Relatório da administração - 2013**. São Paulo: Metrô, 2014.

_____. **Relatório da administração - 2014**. São Paulo: Metrô, 2015.

_____. **Relatório da administração - 2015**. São Paulo: Metrô, 2016.

_____. **Relatório da administração - 2016**. São Paulo: Metrô, 2017.

_____. **Relatório Integrado 2017**. São Paulo: Metrô, 2018.

_____. **Relatório integrado 2018**. São Paulo: Metrô, 2019.

SÃO PAULO-METRÔ & STM. **Estudo de viabilidade econômico-financeira preliminar - Linha 4-Amarela: implantação e operação**. São Paulo: 2001. 47 f.

SÃO PAULO (ESTADO). SECRETARIA DE ESTADO DOS TRANSPORTES METROPOLITANOS. **PITU 2020: Plano Integrado de Transportes Urbanos para 2020**. São Paulo: STM: 1995.

SILVA, A. **O metrô antes do Metrô**. ANTP. São Paulo, 16 jun. 2018. Disponível em: <
<http://antigo.antp.org.br/website/noticias/ponto-de-vista/show.asp?npgCode=1C718C77-872A-43C1-ABC6-DE2707009DA3>> acesso em 26/02/2020.

SOUZA, M. A. O II PND e a política urbana brasileira: Uma contradição evidente. In: **O processo de urbanização no Brasil**. 2. ed. São Paulo: EDUSP, 2015.

SUNKEL, O. Globalização, neoliberalismo e a reforma do Estado. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; WILHEIM, J.; SOLA, L. (Orgs.). **Sociedade e Estado em Transformação**. São Paulo: UNESP, 1999. p. 173–196.

VASCONCELLOS, E. A. **Circular é preciso, viver não é preciso: a história do trânsito na cidade de São Paulo**. 1. ed. São Paulo: 2003.

VASCONCELLOS, E. A.; CARVALHO, C. H. R. DE; PEREIRA, R. H. M. Transporte e mobilidade urbana. **IPEA. Texto para Discussão**, 2011.

VELASCO JR., L. A economia política das políticas públicas: as privatizações e a reforma do Estado. **Textos para discussão do BNDES**, v. 55, p. 1–41, 1997.

VELLOSO, J. P. DOS R. **O último trem para Paris. De Getúlio a Sarney: “milagres”, choques e crises do Brasil moderno**. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

ZIONI, S. Análise histórica da produção de transporte urbano em São Paulo. In: SANTOS, E.; ARAGÃO, J. (Orgs.). **Transporte em tempos de reforma: ensaios sobre a problemática**. 1. ed. Brasília: LGE Editora, 2000. p. 409–432.

Notícias

Governo de SP cancela PPP da Linha 6-Laranja do Metrô e nova licitação terá de ser feita. G1. São Paulo, 13 de dez. 2018 e Decreto Estadual nº 63.915/2018. Disponível em: < <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2018/12/13/governo-de-sp-cancela-ppp-da-linha-6-laranja-do-metro-e-nova-licitacao-tera-de-ser-feita.ghtml> > acesso em 27/02/2020.

LOBEL, F. Doria adia decisão sobre retomada de obras da linha 6-laranja do Metrô: Aposto do governo é dar mais tempo para entrada de investidor internacional. Folha de São Paulo, São Paulo, 12 ago. 2019. Disponível em < <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/08/doria-adia-decisao-para-retomada-de-obras-da-linha-6-laranja-do-metro.shtml> > acesso em 27/09/2019.

LOBEL, F. Monotrilho de Alckmin para ligar Morumbi a Congonhas dará prejuízo. Folha de São Paulo. São Paulo, 19 out. 2017. Disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/10/1928248-monotrilho-de-alckmin-ate-congonhas-dara-prejuizo-estado-tenta-concessao.shtml> > acesso em 24/02/2020.

MEIER, R. Entenda a decisão da Justiça que anulou a concessão da Linha 15-Prata: Ação movida pelo Sindicato dos Metroviários foi impetrada às vésperas do leilão em março, que teve apenas a Via Mobilidade Linha 15 como participante. Metrô CPTM. São Paulo, 29 nov. 2019. Disponível em: <<https://www.metrocptm.com.br/entenda-a-decisao-da-justica-que-anulou-a-concessao-da-linha-15-prata/>> acesso em 23/02/2020.

MEIER, R. Governo do estado cancela Linha 18-Bronze de metrô: Como se especulava, gestão Doria irá implantar um corredor de ônibus de padrão BRT no lugar do monotrilho. Metrô CPTM. São Paulo, 3 jul. 2019. Disponível em: < <https://www.metrocptm.com.br/governo-do-estado-cancela-linha-18-bronze-de-metro/>> acesso em 24/02/2020.

Metrô assina contrato para conclusão das obras da Linha 17 - Ouro: Empresa venceu a licitação ao apresentar a melhor proposta para o ramal metroviário, com o valor de R\$ 494,8 milhões. Portal do Governo. São Paulo, 14 jan. 2020. Disponível em:

<<http://www.saopaulo.sp.gov.br/ultimas-noticias/metro-assina-contrato-para-conclusao-das-obras-da-linha-17-ouro/>> acesso em 24/02/2020.

REIS, V. Governo de SP inicia processo para encerrar contrato com responsáveis pela linha 6-laranja do metrô. G1, São Paulo, 10 de mar. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/governo-de-sp-inicia-processo-para-encerrar-contrato-com-responsaveis-pela-linha-6-laranja-do-metro.ghtml>> acesso em 27/02/2020.

SOUZA, V. Governo decreta fim de concessão da linha 6- laranja do metrô São Paulo. R7, São Paulo, 13 de dez. 2018. Disponível em: <<https://noticias.r7.com/sao-paulo/governo-decreta-fim-de-concessao-da-linha-6-laranja-do-metro-de-sp-13122018>> acesso em 27/02/2020.

STOCHERO, T. Obras da Linha-6 Laranja do Metrô vão ser retomadas até o fim do ano, diz Doria: Empresa espanhola Acciona assumiu obras que estavam paradas desde 2016. G1, São Paulo, 07 fev. 2020. Disponível em: < <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/02/07/obras-da-linha-6-laranja-do-metro-vao-ser-retomadas-ate-o-fim-do-ano-diz-doria.ghtml>> acesso em 23/02/2020.

ANEXO I – LISTA DE CÓDIGOS

Id	Categoria	Enquadramento	Explicação	Lista de códigos
1	Financeiro	Fato	(1) Obteve recursos de algum fundo dedicado ao transporte público coletivo urbano/metropolitano (0) Não abordou o tema (-1) Não obteve recursos de algum fundo dedicado ao transporte público coletivo urbano/metropolitano	Fundos públicos nacionais dedicados ao transporte público coletivo urbano/metropolitano
2	Financeiro	Intenção	(1) Intencionou obter recursos de um fundo dedicado ao transporte público coletivo (0) Não abordou o tema	Fundos públicos nacionais dedicados ao transporte público coletivo urbano/metropolitano
3	Financeiro	Fato	(1) Empréstimos e financiamentos foram suficientes (0) Não abordou o tema (-1) Empréstimos e financiamentos foram insuficientes	Empréstimos e financiamentos suficientes
4	Financeiro	Intenção	(1) Intencionou obter mais empréstimos e financiamentos (0) Não abordou o tema	Empréstimos e financiamentos
5	Financeiro	Fato	(1) Captou recursos de fontes extratarifárias (0) Não abordou o tema	Fontes de recursos extratarifárias
6	Financeiro	Fato	(1) Obteve suficientes recursos públicos à fundo perdido (0) Não abordou o tema (-1) Recursos públicos à fundo perdido foram insuficientes	Recursos públicos suficientes (fundo perdido)
7	Financeiro	Intenção	(1) Intencionou obter suficientes recursos públicos à fundo perdido (0) Não abordou o tema	Recursos públicos suficientes (fundo perdido)
8	Financeiro	Fato	(1) Realizou obras de melhoramentos (0) Não realizou obras de melhoramentos	Obras de Melhoramentos Urbanos
9	Institucional	Fato	(1) Recebeu apoio das três esferas de poder (0) Não abordou o tema (-1) Não recebeu apoio das três esferas de poder	Articulação interfederativa
10	Financeiro	Posicionamento	(1) Defendeu o discurso de que o poder público deve subvencionar o transporte (0) Não abordou o tema	Poder público deve subvencionar o transporte
11	Institucional	Posicionamento	(1) Defendeu que o poder público deveria responsabilizar-se pelo Metrô (0) Não abordou o tema	Poder público deve responsabilizar-se pelo Metrô
12	Financeiro	Fato	(1) Recebeu subvenções de custeio (0) não abordou o tema (-1) Não recebeu subvenções de custeio	Subvenções de custeio
13	Financeiro	Intenção	(1) Intencionou receber subvenções de custeio (0) Não abordou o tema (-1) Contrário à ideia	Subvenções de custeio

Id	Categoria	Enquadramento	Explicação	Lista de códigos
14	Financeiro	Posicionamento	(1) Defendeu a tarifa social (0) Não abordou o tema	Tarifa social
15	Escopo	Fato	(1) Exportou tecnologia (0) Não abordou o tema	Há transferência de tecnologia
16	Institucional	Fato	(1) Seguiu a política nacional - desenvolvimentista (0) Não abordou o tema	Nacional - desenvolvimentista
17	Escopo	Fato	(1) Houve expansão da rede de acordo com o planejado (0) Não abordou o tema (-1) Expansão da rede foi aquém do planejado	Expansão da rede
18	Justificativa inframetroviária	Fato	(1) Explicitou o problema da insuficiência de transporte (0) Não abordou o tema	Insuficiência do transporte
19	Justificativa inframetroviária	Fato	(1) Relatou o problema do incremento populacional (0) Não abordou o tema	Incremento populacional
20	Justificativa inframetroviária	Fato	(1) Importância de SP como justificativa para implantação do metro (0) Não abordou o tema	Importância econômica SP
21	Justificativa inframetroviária	Fato	(1) Altas taxas de motorização de SP como justificativa para implantação do metro (0) Não abordou o tema	Altas taxas de motorização
22	Justificativa inframetroviária	Fato	(1) Economia de combustíveis derivados de petróleo como justificativa para implantação do metro (0) Não abordou o tema	Economia de combustíveis derivados de petróleo
23	Justificativa inframetroviária	Fato	(1) Metro como impulsionador do desenvolvimento urbano (0) Não abordou o tema	Desenvolvimento urbano
24	Justificativa inframetroviária	Fato	(1) Congestionamento como justificativa para implantação do metro (0) Não abordou o tema	Congestionamento
25	Financeiro	Fato	(1) Explicitou a crise econômica (0) Não abordou o tema (-1) Expansão econômica	Crise econômica
26	Financeiro	Fato	(1) Relatou problemas para captar recursos (0) Não abordou o tema	Entraves na captação de recursos
27	Financeiro	Fato	(1) Mencionam a crise do petróleo (0) Não abordou o tema	crise do petróleo
28	Escopo	Fato	(1) CMSP operou o sistema de transporte sobre pneus metropolitano (0) Não abordou o tema (-1) Privatização do transporte sobre pneus	Transporte sobre pneus
29	Escopo	Fato	(1) Participação no planejamento e construção do Anel Viário (0) Não abordou o tema	Anel Viário Metropolitano (projeto e obras)

Id	Categoria	Enquadramento	Explicação	Lista de códigos
30	Financeiro	Fato	(1) A intermitência dos investimentos é relatada como problema (0) Não abordou o tema	Intermitência de investimentos
31	Financeiro	Fato	(1) Monetização da transferência de tecnologia (0) Não abordou o tema	Monetização transferência de tecnologia
32	Financeiro	Posicionamento	(1) Defenderam que o poder público é o responsável por subvencionar a tarifa (0) Não abordou o tema	Defende que o poder público deve subvencionar a tarifa
33	Escopo	Fato	(1) Responsabilidade na gestão dos terminais rodoviários (0) Não abordou o tema (-1) Privatização dos terminais	Terminais rodoviários
34	Institucional	Posicionamento	(1) Bordão presente no texto (0) Não abordou o tema	Transporte, um direito do cidadão, um dever do Estado
35	Financeiro	Fato	(1) Temática da ausência de recursos (0) Não abordou o tema (-1) Abundância de recursos	Escassez de recursos
36	Financeiro	Fato	(1) Houve parceria com agências multilaterais (0) Não abordou o tema	Parceria com agências multilaterais
37	Financeiro	Fato	(1) É abordado e defendido o tema das PPPs (0) Não abordou o tema	Programa de Empreendimentos Associados
38	Financeiro	Fato	(1) Houve restrições à captação de empréstimos (0) Não abordou o tema	Restrições impostas para captação de empréstimos
39	Financeiro	Fato	(1) Realizou a rolagem da dívida (0) Não abordou o tema	Rolagem da dívida
40	Escopo	Fato	(1) Responsabilidade na gestão dos terminais rodoviários (0) Não abordou o tema (-1) Privatização dos terminais	serviço metropolitano de ônibus de acesso ao Aeroporto Internacional de São Paulo
41	Escopo	Fato	(1) Responsável pelo Turma da Rua (0) Não abordou o tema (-1) Transferência do Turma da Rua	Turma da Rua
42	Escopo	Fato	(1) Responsável pelo Corredor Oeste (0) Não abordou o tema (-1) Transferência do Corredor Oeste	Corredor de Integração Oeste
43	Financeiro	Posicionamento	(1) Temática da sobrecarga sobre o Estado (0) Não abordou o tema	Sobrecarga sobre a capacidade econômica financeira do Estado
44	Financeiro	Fato	(1) Publicou o balanço social (0) Não abordou o tema	Balanço social
45	Financeiro	Fato	(1) Explorou receitas com publicidade (0) Não abordou o tema	exploração publicitária
46	Institucional	Fato	(1) Calculou a taxa de cobertura (0) Não abordou o tema	Taxa de cobertura
47	Financeiro	Fato	(1) Mencionou o plano de controle de metas ou a busca pelo equilíbrio econômico-financeiro (0) Não abordou o tema	Plano de Controle de Metas

Id	Categoria	Enquadramento	Explicação	Lista de códigos
48	Financeiro	Posicionamento	(1) Buscou a eliminação da dependência de recursos orçamentários do Estado (0) Não abordou o tema	Busca pela eliminação da dependência de recursos orçamentários do Estado
49	Institucional	Fato	(1) Vigência do PDV (0) Não abordou o tema	Programa de Demissão Voluntária
50	Financeiro	Fato	(1) Investiu em ações (0) Não abordou o tema	Investimento em Ações
51	Financeiro	Fato	(1) Contraiu recursos do FUMEFI (0) Não abordou o tema	FUMEFI
52	Financeiro	Fato	(1) Contraiu recursos do FINEP (0) Não abordou o tema	FINEP
53	Financeiro	Fato	(1) Contraiu recursos do FINAME/BADESP (0) Não abordou o tema	FINAME/BADESP
54	Financeiro	Fato	(1) Recebeu recursos da CIDE (0) Não abordou o tema	CIDE
55	Financeiro	Fato	(1) Contraiu recursos do BNDES (0) Não abordou o tema	BNDES
56	Escopo	Fato	(1) METRÔ assume a responsabilidade pelo transporte metropolitano (0) Não abordou o tema (-1) METRÔ transfere a responsabilidade pelo transporte metropolitano	Transporte Metropolitano
57	Escopo	Fato	(1) Assumiu a responsabilidade pelo tróibus (0) Não abordou o tema (-1) Transferiu a responsabilidade pelo tróibus	Sistema de Tróibus
58	Financeiro	Fato	(1) Publicou o DVA (0) Não abordou o tema	Demonstração Valor Adicionado

ANEXO II - MATRIZ TEMÁTICA

[illegible]

ANEXO II - MATRIZ TEMÁTICA

[illegible]

Categoria	Enquadramento	Explicação	Lista de códigos	1971	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Financeiro	Fato	(1) Houve restrições à captação de empréstimos (0) Não abordou o tema	Restrições impostas para captação de empréstimos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	1	1	0	1	1	1	0	0	0	1	0	0	0	0	-1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
Financeiro	Fato	(1) Realizou a rolagem da dívida (0) Não abordou o tema	Rolagem da dívida	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
Escopo	Fato	(1) Responsabilidade na gestão dos terminais rodoviários (0) Não abordou o tema (-1) Privatização dos terminais	serviço de ônibus Aeroporto Internacional de São Paulo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1		
Escopo	Fato	(1) Responsável pelo Turma da Rua (0) Não abordou o tema (-1) Transferência do Turma da Rua	Turma da Rua	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	
Escopo	Fato	(1) Responsável pelo Corredor Oeste (0) Não abordou o tema (-1) Transferência do Corredor Oeste	Corredor de Integração Oeste	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1		
Financeiro	Posicionamento	(1) Temática da sobrecarga sobre o Estado (0) Não abordou o tema	Sobrecarga sobre a capacidade econômico financeira do Estado	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0			
Financeiro	Fato	(1) Publicou o balanço social (0) Não abordou o tema	Balanço social	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1		
Financeiro	Fato	(1) Explorou receitas com publicidade (0) Não abordou o tema	exploração publicitária	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1		
Institucional	Fato	(1) Calculou a taxa de cobertura (0) Não abordou o tema	Taxa de cobertura	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1		
Financeiro	Fato	(1) Perseguiu plano de metas (0) Não abordou o tema	Plano de Controle de Metas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0		
Financeiro	Intenção	(1) Buscou a eliminação da dependência de recursos orçamentários do Estado (0) Não abordou o tema	Independência de recursos orçamentários do Estado	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0		
Institucional	Fato	(1) Vigência do PDV (0) Não abordou o tema	Programa de Demissão Voluntária	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1		
Financeiro	Fato	(1) Investiu em ações (0) Não abordou o tema	Investimento em Ações	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1			
Financeiro	Fato	(1) Contraiu recursos do FUMEFI (0) Não abordou o tema	FUMEFI	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0			
Financeiro	Fato	(1) Contraiu recursos do FINEP (0) Não abordou o tema	FINEP	0	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	0	1	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
Financeiro	Fato	(1) Contraiu recursos do FINAME/BADESP (0) Não abordou o tema	FINAME/BADESP	0	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1	0	0	0	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0		
Financeiro	Fato	(1) Recebeu recursos da CIDE (0) Não abordou o tema	CIDE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
Financeiro	Fato	(1) Contraiu recursos do BNDES (0) Não abordou o tema	BNDES	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
Escopo	Fato	(1) Responsável pelo transporte metropolitano (0) Não abordou o tema (-1) Transferiu o transporte metropolitano	Transporte Metropolitano	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1		
Escopo	Fato	(1) Assumiu o trólebus (0) Não abordou o tema (-1) Transferiu otrólebus	Sistema de Trólebus	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1		
Financeiro	Fato	(1) Publicou o DVA (0) Não abordou o tema	Demonstração Valor Adicionado	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1		

ANEXO III – LINHA DO TEMPO

201

Relações público-públicas

Diálogos com a iniciativa privada