

Daniela Costanzo

a JUSTE URBANO INTEGRADO: O CASO DA LINHA 4 – AMARELA DO METRÔ DE SÃO PAULO

pós- | I

RESUMO

Com a crise e o ajuste fiscal no Brasil pós-milagre econômico, alguns atores ganharam espaço no financiamento de políticas urbanas, dentre eles o Banco Mundial: sua forma de atuação influenciou a forma de implementar políticas urbanas aqui no Brasil, mas ainda se sabe pouco sobre o processo decisório de políticas com participação deste ator internacional e sobre os efeitos destas políticas. O artigo contribui com um caso sobre a Linha 4 – Amarela do Metrô de São Paulo para mostrar que os atores locais têm participação importante nas decisões sobre tais políticas e que elas constituem uma forma perversa de progresso, na qual as ideias mais modernas das agências multilaterais servem para repor o atraso aqui.

PALAVRAS-CHAVE

Ajuste urbano. Parcerias público-privadas. PPP. Banco Mundial.



[HTTP://DX.DOI.ORG/10.11606/ISSN.2317-2762.POSFAU.2020.151871](http://dx.doi.org/10.11606/ISSN.2317-2762.POSFAU.2020.151871)

Pós, Rev. Programa Pós-Grad. Arqit. Urban. FAUUSP. São Paulo, v. 27, n. 50, e151871, 2020.

INTEGRATED URBAN ADJUSTMENT:
THE CASE OF LINE 4 - YELLOW OF
THE SÃO PAULO SUBWAY

ABSTRACT

With the crisis and the fiscal adjustment in Brazil after the economic miracle, some actors have gained space in the financing of urban policies, among them the World Bank. The Bank 's performance influenced the way to implement urban policies here in Brazil, but little is known about the policy decision – making process with the participation of this international actor and the effects of these policies. The article contributes with a case about Line 4 – Yellow of the Subway of São Paulo to show that local actors have an important participation in the decisions about such policies and that they constitute a perverse form of progress, in which the most modern ideas of the multilateral agencies serve to make up for the late here.

KEYWORDS

Urban adjustment. Private-public partnership. PPP. World Bank.

INTRODUÇÃO

Algumas mudanças ocorreram nas cidades brasileiras desde a redemocratização. Do ponto de vista do Estado, uma das coisas que mudou, sobretudo pós-milagre econômico, foi a dificuldade crescente de financiar suas políticas – incluindo as políticas urbanas –, o que abriu espaço para financiadores privados e externos, e para as agências multilaterais, como o Banco Mundial via Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Bird) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

A tendência liberalizante destes órgãos e da economia mundial teve suas diretrizes estabelecidas no Consenso de Washington, fundado em um acordo feito entre o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos para definir as recomendações econômicas direcionadas aos países em desenvolvimento. As medidas fundamentais recomendadas pelo consenso eram austeridade fiscal, liberalização do mercado e privatização, como apontam Saes e Saes (2013).

Se por um lado o FMI pregava a austeridade nos países, por outro o Banco Mundial e o BID financiavam suas políticas, oferecendo empréstimos condicionados, ou seja, empréstimos que, para serem aprovados, exigiam alguma condição imposta pelo banco, como participação da iniciativa privada, adequações na burocracia pública, dentre outros. O ajuste estrutural chega nas cidades quando o Banco Mundial conclui que elas oneravam os governos centrais, tendo pouca arrecadação e muitos serviços prestados e por isso era preciso cortar seus gastos. Uma das saídas para isso foi a cobrança das tarifas pelo custo dos serviços ao usuário e a participação privada para financiamento das políticas (ARANTES, 2004). Tais políticas dos bancos e das agências multilaterais, no entanto, não são aplicadas de forma unilateral nas cidades, pois há negociação com os governos locais e interesses privados que influenciam a forma que essas políticas tomam em cada caso, não sendo adequada uma análise por demais estruturalista nem uma análise focada exclusivamente nos agentes, sendo importante também a análise dos casos para entender como tal negociação funciona.

Este artigo pretende mostrar como as políticas do Banco Mundial para as cidades foram aclimatadas no Brasil utilizando um estudo de caso sobre a Linha 4 – Amarela do Metrô de São Paulo. Esta linha foi o primeiro caso de Parceria Público-Privada (PPP) no Brasil, sendo também um dos motivadores para o Governo do Estado de São Paulo (Gesp) criar a lei estadual de PPP antes da lei federal existir. Além disso, o Metrô é um caso diferente dentro das intervenções do Banco Mundial, que muitas vezes buscam ajustar o formato final da política pública entregue, alterando seu tamanho, por exemplo, como aconteceu no caso da habitação (ARANTES, 2006), no caso da Linha 4 do Metrô foi diferente, visto que seu traçado não foi substancialmente alterado por conta das negociações com o Banco Mundial, mas suas formas de implantação e remuneração sim. Este artigo pretende mostrar como este caso lança luz sobre o

pós- | 3

que acontece quando o Banco Mundial financia políticas urbanas no Brasil e como se dá entre nós a defesa desta entrada, não como imposição do banco, mas sim como uma integração de interesses entre o banco e os atores nacionais.

Para isso, em primeiro lugar, serão apresentadas as formas de atuação do Banco Mundial nas cidades, especialmente nas latino-americanas, em seguida serão debatidas as formas que essa atuação tomou no Metrô de São Paulo. As relações entre as duas coisas são discutidas a partir das dimensões de: (i) a análise integrada (CARDOSO; FALETTI, 2004), para mostrar que muitas das chamadas “imposições” do Banco Mundial já estavam presentes na burocracia do Metrô e nos políticos (e seus partidos) do Estado de São Paulo; (ii) a forma perversa de progresso (SCHAWARZ, 2012; OLIVEIRA, 2013), para mostrar como as ideias de *best practices*, *governance* e parcerias público-privadas do Banco Mundial tiveram o efeito, no caso do Metrô, de repor o atraso, favorecendo velhas conhecidas do capitalismo brasileiro – as empreiteiras.

O BANCO MUNDIAL E AS CIDADES

As cidades entraram na agenda do Banco Mundial em 1972 (ARANTES, 2004), no apogeu da urbanização dos países do terceiro mundo. Nesta época, a forma de atuação do banco era pontual, por meio de alguns projetos “inovadores” e acabou sendo malsucedida, financiando poucos projetos, sobretudo na América Latina. Esse quadro mudou nas décadas de 1980 e 1990, quando as fontes de empréstimos externos secaram (HERMANN, 2011) e o Banco Mundial virou uma das únicas alternativas de financiamento de políticas públicas no Brasil e na América Latina. Nesse contexto, o banco passa a entender que as cidades precisam sofrer um ajuste estrutural, assim como os países, pois elas são fracas em arrecadação e dependem de subsídios que oneram o governo federal. Tal ajuste proposto pelo banco se baseava na redução do fornecimento de serviços urbanos pelo poder público, na captação de recursos privados locais, no estabelecimento de sistemas regulatórios que promovam incentivos ao mercado ao invés de restrições, na cobrança de tarifas equivalentes aos custos dos serviços públicos (*get the prices right*), dentre outras medidas, chamadas por Arantes (2004) de *Ajuste Urbano*.

Ao longo dos anos 1990 e 2000, o Banco Mundial defende crescentemente as PPP e a ideia de *governance* em seus projetos para a América Latina e para o chamado Terceiro Mundo. Em 1997, no Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial (RDM), o banco critica o monopólio estatal de serviços sociais e infraestrutura e defende o modelo das PPP, apresentando casos de sucesso implementados ao redor do mundo e o modelo passa a ser adotado pelo banco como condicionalidade para consecução dos empréstimos (PEREIRA, 2017). A ideia de *governance*, importada do gerenciamento de empresas e posteriormente da Ciência Política inglesa, foi usada pelo Banco Mundial como uma espécie de tecnicização da burocracia pública e do Estado – o qual deveria atuar como parceiro-facilitador da iniciativa privada, garantindo os direitos à propriedade e propiciando um ambiente benéfico aos investimentos privados – e cujas burocracias deveriam ser profissionais e treinadas, para evitar que a política atrapalhasse a eficiência do setor público, dado que o Estado e suas burocracias são ineficientes no Terceiro Mundo (ARANTES,

2004; BORGES, 2003). Neste bojo, o banco considera importante também a descentralização das decisões nos governos subnacionais, visto que assim é mais fácil ajustar as ofertas de serviços às preferências dos cidadãos, segundo seu argumento, daí vem também um dos motivos do banco investir nas cidades, sendo que seus principais investimentos no Brasil têm sido nas cidades mais ricas (ARANTES, 2004).

O Banco Mundial se tornou o principal financiador de PPP no mundo nos anos 1990 e 2000 e os países da América Latina passaram a ser os principais executores de projetos deste tipo, tanto em número de projetos quanto em volume de recursos (PEREIRA, 2017). O que é conhecido hoje no Brasil e no mundo todo como PPP é uma ideia importada do Reino Unido que tinha como objetivo principal financiar com dinheiro privado as políticas públicas, de forma que os setores público e privado compartilhassem os riscos e investimentos (RITCHIE, 2006). Na prática, como lembra David Harvey (2005), o que acontece nesse tipo de parceria é que o setor público assume os riscos e o setor privado fica com os benefícios.

¹ A principal diferença com a legislação anterior é a “previsão legal de que, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, na concessão patrocinada haverá uma contraprestação pecuniária pelo parceiro público ao parceiro privado” (OLIVEIRA, 2012, p. 39)

No Brasil, essa modalidade de parceria, regulada pela Lei 11.079/2004, abrange dois tipos de concessão (administrativa e patrocinada) que partilham o fato de exigir “do parceiro privado um investimento considerável na implementação ou melhoria de uma infraestrutura, cuja amortização e remuneração se obtêm por meio da exploração (operação e manutenção) dessa infraestrutura pelo mesmo parceiro privado” (RIBEIRO; PRADO, 2007, p. 30). O que distingue as concessões administrativa e patrocinada é a forma de remuneração do parceiro privado por parte do parceiro público: na concessão administrativa a remuneração é via contraprestação total do parceiro público; na concessão patrocinada a contraprestação é parcial, normalmente como complemento ao pagamento que o usuário faz diretamente pelo serviço. O diferencial jurídico desta lei de PPP é que ela permite contraprestação direta do parceiro privado pelo parceiro público, em forma de complementação da tarifa paga pelo usuário, o que não era possível por lei antes¹, de modo que esta permite que o parceiro público complemente até 70% da remuneração do contratado privado, valor que pode ser ainda maior se houver autorização legislativa específica, chegando a 80% ou 90% (OLIVEIRA, 2012). Ou seja, a grande inovação da lei brasileira é permitir que o poder público pague diretamente ao parceiro privado, podendo chegar à situação na qual quase todo o gasto para ofertar a política pode ser do parceiro público, já que a lei brasileira permite até 90% da remuneração por parte do setor público. Tal remuneração pode ser revista ao longo da execução do serviço considerando desempenho, riscos e demanda, algo parecido ao que Dardot e Laval (2016) chamam de *governo empresarial*.

Essas parcerias envolvem negociações decisivas entre os atores envolvidos, devido justamente à alocação dos riscos do investimento e às garantias que o setor público oferece ao setor privado (MEDDA, 2007). As maneiras de fazer isso são diversas e envolvem intensa negociação entre os parceiros, sendo que o Estado deve oferecer garantias à iniciativa privada para que ela tenha segurança em investir naquele serviço ou obra e, por sua vez, a iniciativa privada deve atender às exigências determinadas no edital de licitação e elaboradas pela iniciativa pública. Caso o negócio não seja atrativo para o investidor privado, o público deve recorrer à confecção de outro edital.

O CASO DA LINHA 4 – AMARELA

Com o fim do milagre econômico, as fontes de financiamento para expansão do Metrô de São Paulo, que antes vinham do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), do governo federal e de empréstimos externos secaram. E o governo estadual, em conjunto com a burocracia do Metrô, foi em busca de fontes alternativas de financiamento para expansão do sistema, sendo que a Linha 4 – Amarela já seria a próxima linha a ser construída e seu traçado era o mesmo, com pequenas alterações, desde o primeiro desenho de rede do Metrô, em 1968.

Em 1989, em conjunto com a aplicação de um plano rígido de austeridade, o Metrô cria o programa Empreendimentos Associados, com duas frentes de atuação em conjunto com a iniciativa privada: “*a combinação de capitais públicos e particulares na expansão do sistema de metrô e o aproveitamento de áreas remanescentes da implantação das linhas em operação*” (METRÔ, 1992, p. 15). No entanto, só em 1992 o Metrô consegue regularizar a participação privada através da Lei Estadual 7835, que regulariza a concessão de obras públicas e de serviços públicos via licitação, de iniciativa do governo estadual em conjunto com a Secretaria dos Transportes Metropolitanos. Neste mesmo ano o Metrô inicia as negociações com “*organismos internacionais de crédito, como o Banco Mundial, visando viabilizar os recursos para implantação imediata [da linha 4]*” (METRÔ, 1993).

Em 1993 foi feito o projeto básico detalhado da linha e diversas missões do Banco Mundial foram recebidas pelo Metrô para discutir os aspectos técnicos e econômicos do projeto. O traçado proposto até então era da Vila Sônia até a Luz, sendo o trecho prioritário Vital Brasil-Paulista (atualmente Butantã-Paulista). Segundo o Relatório da Administração de 1993, “*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*” (METRÔ, 1994). Neste mesmo ano foram solicitados recursos ao Banco Mundial através do BIRD e ao Eximbank do Japão.

Em 1994 foi submetida a proposta de financiamento com empréstimos externos do Banco Mundial e do Eximbank do Japão para a Comissão de Financiamentos Externos (Cofix) do Ministério do Planejamento do Governo Federal. Nesta fase das negociações, o trecho indicado como prioritário pelo Metrô era entre a Vital Brasil (atual estação Butantã) e a Paulista.

Em 1995, quando o projeto estava quase aprovado, eclodiu a crise financeira pela qual passou o Gesp e o Governo Federal, levando a suspensão das negociações, retomadas somente em 2000. Neste intervalo, as negociações sobre o modelo de financiamento continuaram, e dentro da Companhia do Metrô ganhou ainda mais força a ideia da concessão privada. Segundo o documento de 2001, uma clara argumentação a favor da participação da iniciativa privada na Companhia do Metrô fora pautada pelo Gesp, pela Secretaria dos Transportes Metropolitanos e pelo próprio Metrô nesta época, estabelecida nas seguintes diretrizes:

A inexistência de subsídios operacionais no sistema descartava concessão(ões) meramente operacional(is), uma vez que iniciativas desse

tipo são usualmente empregadas para aumentar a eficiência operacional e reduzir cargas de subsídio elevadas.

- As receitas da companhia, de sua parte, historicamente não cobriram, como atualmente não cobrem, os investimentos para a expansão. A participação privada, portanto, deve buscar a potencialização dos investimentos na expansão, devendo, necessariamente, ser acompanhada de investimentos.

- Os sistemas de transporte são diferentes entre si: dimensões dos serviços e dos investimentos, personalidade empresarial, características financeiras, dentre outros aspectos. Dentro do mesmo sistema, diferentes projetos e empreendimentos apresentam diferentes dimensões, contornos, características. Assim, cada projeto deve receber tratamento específico, rejeitando-se soluções “universais”.

- 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 infra-estrutura 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. (METRÔ, 2001, p. 4-5).

pós- 7

Ao mesmo tempo o Gesp criava o Programa Estadual de Desestatização (PED), aprovado em 1996 durante o Governo Covas, que utilizou principalmente três modalidades de desestatização: (i) alienação de participações societárias; (ii) abertura de capital de sociedades sob controle estatal ou de economia mista antes fechada, sem ações na bolsa; (iii) concessões e permissões de serviço público. O PED paulista privatizou grandes empresas estaduais entre 1996 e 2001.

Em 1996, o Metrô propôs então um modelo inicial de concessão da Linha 4 para o traçado e trecho inicial (Vila Sônia-Paulista) com financiamento do Banco Mundial através do Bird, do Eximbank do Japão e do BNDES. Neste modelo, a iniciativa privada entraria como parceira e financiadora de parte das obras (METRÔ, 2001).

Em 1997, o Gesp e o Governo Federal assinaram um acordo de negociação da dívida do estado que estabelecia que o Gesp não poderia fazer empréstimos externos, com exceção das propostas que já estavam em andamento, como a Linha 4. Assim, as negociações com o Banco Mundial prosseguiram e este já anunciava a necessidade de um parceiro privado para aprovação do financiamento (METRÔ, 2001). Neste momento das negociações fora exigida a participação de um outro ator importante na elaboração do modelo de participação privada, o International Finance Corporation (IFC), “*braço do Banco Mundial dedicado ao financiamento e consultoria do setor privado*” (METRÔ, 2001, p. 6). O IFC entrou como *financial advisor*, para avaliar a rentabilidade e atratividade do empreendimento.

Após apresentar o projeto da Linha 4 e discuti-lo com segmentos do mercado interessados no empreendimento em sucessivas reuniões em São Paulo, Washington, Paris, Londres, Tóquio e Hong Kong (METRÔ, 2001), o IFC

² Em 1999 houve uma fusão entre os bancos Eximbank e o The Overseas Economic Cooperation Fund, que passaram a se chamar Japan Bank.

lançou dois documentos principais sobre o projeto, o *Memorando Preliminar de Informações* (Preliminary Background Memorandum – PBM) e o *Transaction Structure Report* (1998) – este último é o relatório síntese do trabalho, com toda a análise técnica e recomendações finais.

O IFC selecionou como aspectos fundamentais a serem levados em conta na elaboração da parceria público-privada os seguintes:

Uma estrutura tarifária que permita a recuperação dos custos operacionais

A alta eficiência da operação do Metrô

O programa PITU

A disponibilidade de financiamento unificado para os ativos de infraestrutura

Um nível robusto de demanda. (IFC, 1998, p. 7-8).

Ou seja, a preocupação do IFC estava focada em garantir segurança e lucro nos investimentos da iniciativa privada levando em conta a prestação de um serviço eficiente, como já era encontrado no Metrô de São Paulo e uma linha que atenda o Programa Integrado de Transportes Urbanos (Pitu) da Secretaria dos Transportes Metropolitanos (STM), cujas principais diretrizes são ampliar o caráter metropolitano do Metrô de São Paulo e melhorar a integração modal.

As recomendações que se seguem no documento são principalmente sobre os seguintes aspectos, agora levantados. Primeiramente, sugere-se que a linha chegue até o município de Taboão da Serra, não apenas à Vila Sônia (bairro da capital paulista). Em segundo lugar, é sugerida uma mudança na prioridade de construção da linha, na qual as estações República e Luz estivessem incluídas na primeira fase do projeto, para ter maior retorno financeiro dos investimentos, visto que estas estações captariam maior número de passageiros do que as outras em uma extensão mais curta e em uma viagem mais rápida, e portanto mais barata, mais eficiente e com a necessidade de um número menor de trens circulando. Sobre a divisão das tarifas, o relatório apresenta três opções de divisão dos recursos vindos de passageiros integrados, a primeira seria uma em que o Metrô pagaria para o parceiro privado quando um passageiro seu utilizasse a Linha 4, mas o contrário não se efetivaria; na segunda opção, o Metrô e o parceiro privado pagam cada um 50% da tarifa para o outro quando o usuário for integrado, e na terceira opção o Metrô pagaria 75% por passageiro para o parceiro privado e este pagaria 25% para o Metrô em caso de passageiro integrado. O IFC sugeriu como melhor opção para o parceiro privado a primeira, em que apenas o Metrô paga por passageiro integrado mas não recebe pelo mesmo.

Em 2000, mais um acordo da dívida foi firmado entre o Gesp e o Governo Federal, este limitava ainda mais o endividamento do Estado de São Paulo, restringindo os financiamentos públicos da Linha 4. Assim, novas estratégias para implantação da linha tiveram que ser pensadas, levando em conta o novo quadro (METRÔ, 2001), de sorte que a solução foi dividir o empreendimento em etapas. Como já se sabia a quantidade de dinheiro que estaria disponível para o empreendimento e que viria do Banco Mundial, do Japan Bank² e do BNDES, a intenção, segundo o Metrô, era construir a etapa que atendesse mais interesses com menos capital.

Neste quadro, surgiram três alternativas de traçado:

(a) *Construção parcial dos túneis partindo de Luz para Vila Sônia, com mais ou menos estações. A extensão restringir-se-ia ao limite dos recursos financeiros.*

(b) *Construção parcial dos túneis partindo de Vila Sônia em direção a Luz, com a mesma restrição de extensão que a observada na alternativa (a).*

(c) *Construção integral do túnel, limitando-se a implantação de estações.* (Metrô, 2001, p. 9).

A decisão foi partir da estação da Luz para atender a demanda crescente do Centro e da Zona Leste, ou seja, não se considerava mais a opção inicial do Metrô de construção da Vital Brasil até a Paulista, mas apenas as opções sugeridas pelo IFC, que incluíam atender ao trecho mais lucrativo e com menos despesas. Como os recursos eram escassos, não seria possível construir todas as estações até a Vila Sônia, mas era preciso chegar ao Pátio de manutenção desta estação, de modo que a decisão final foi a construção da linha da Luz até a Vila Sônia em três etapas, sendo elas:

Etapa I – Construção do túnel de Luz a Vila Sônia, implantação parcial do Pátio em Vila Sônia e construção e operação das 5 estações com integração com outros modos e linhas (Luz, República, Paulista, Pinheiros e Butantã), com frota de 16 trens. Demanda prevista – 840 mil passageiros por dia útil

Etapa II – Construção e operação de 6 novas estações (Higienópolis, Oscar Freire, Fradique Coutinho, Faria Lima, Três Poderes e Morumbi), complementação de sistemas e da frota com 8 trens adicionais e complementação do Pátio em Vila Sônia. Demanda final prevista – 940 mil passageiros por dia útil.

Etapa III – Construção da extensão Vila Sônia a Taboão da Serra, com três estações adicionais, inicialmente com base no Estudo preliminar realizado pela Companhia do Metropolitano de São Paulo e que deverá ser objeto de revisão e detalhamento no horizonte de sua implantação. (METRÔ, 2001, p. 10).

Ainda em 2000, o Cofix aprovou os empréstimos externos para a Linha 4. Em 2001, o Conselho Diretor do Programa Estadual de Desestatização (PED) aprovou o estudo de viabilidade do Metrô e foram realizadas missões do Banco Mundial para elaboração do Relatório Preliminar de financiamento. Em 2002 foi assinado o contrato com o Bird. Nesta altura das negociações, o Banco Mundial havia concedido o empréstimo, todavia o Metrô tinha a tarefa de elaborar uma forma de concessão para a iniciativa privada operar a linha (PAULA, 2014).

O Metrô contratou, então, uma consultoria do Unibanco para elaborar a concessão e desenhou junto com esta o contrato. Nesta etapa, o Banco Mundial sugeriu que a iniciativa privada construísse a linha e operasse, e o Metrô apenas determinasse o traçado, no entanto, não houve candidato para licitação nesses moldes e o Banco Mundial juntamente com o Gesp decidiram pelo modelo de contrato único de concessão, ou, em outras palavras, por conceder a operação da linha e fazer um contrato a parte das obras, na qual o Metrô ficasse responsável por cerca de 80% da obra (ARANTES, 2004). Ao mesmo tempo, o Gesp, durante o Governo Alckmin, foi ativo em construir aparatos institucionais que permitissem a entrada da iniciativa privada nas

pós- | 6

políticas públicas – a Lei Estadual nº 11688 criou o Programa de Parcerias Público-Privadas e a Companhia Paulista de Parcerias.

O contrato nº 4232521201 de Concessão Patrocinada para exploração dos serviços de transporte de passageiros da Linha 4 – Amarela do Metrô de São Paulo foi então assinado em 2006 com a Via Quatro, composta atualmente pela CCR (75%), RuasInvest Participações (15%) e Mtsui & Co. Ltda. (10%).

A Linha 4 – Amarela será implementada em 3 fases, sendo que a fase 1 contempla estações das pontas da linha com algumas do meio, sendo as de maior arrecadação, e a Fase 2 está em implementação. A construção das estações Higienópolis-Mackenzie, Oscar Freire, Fradique Coutinho e São Paulo-Morumbi foi dividida em duas fases, uma de construção parcial (bruta) e outra de acabamento, e apenas uma estação poderia ser entregue nos quatro primeiros anos de operação.

A construção da linha foi dividida e licitada em 4 lotes, sendo os três primeiros lotes da Fase 1 e o 4º Lote da Fase 2, mostrado No Quadro 1. Como pode ser observado nesta, os consórcios vencedores das licitações para construção da Fase 1 têm em comum com a estrutura acionária da ViaQuatro as empresas Camargo Correa e Andrade Gutierrez, as quais detêm capital da CCR, principal empresa do consórcio Via Quatro. Ou seja, há relação entre a empresa que construiu a Fase 1 da Linha 4 e o consórcio que opera a via, sendo de interesse dos dois consórcios, portanto, que esta fase da linha ficasse pronta. Já a Fase 2, a qual teve atrasos e acarretou o pagamento de multas pelo metrô, como será

Quadro 1 – Divisão dos lotes da obra
Fonte: elaboração da autora a partir do contrato de concessão e dos dados da Junta Comercial do Estado de São Paulo.

Lote	Objeto	Consórcio vencedor	Composição do consórcio
1	Entre estações Luz e Fradique Coutinho	Consórcio Via Amarela	Alstom, CBPO, Camargo Correa, Andrade Gutierrez , OAS, Queiroz Galvão
2	Entre estações Fradique Coutinho e trecho transição túnel/ superfície para acesso ao Pátio Vila Sônia	Consórcio Via Amarela	Alstom, CBPO, Camargo Correa, Andrade Gutierrez , OAS, Queiroz Galvão
3	Pátio Vila Sônia	Consórcio Camargo Correa, Andrade Gutierrez e Siemens	Camargo Correa, Andrade Gutierrez e Siemens
4	Finalizar Pátio Vila Sônia e estações Higienópolis-Mackenzie e Oscar Freire	Consórcio Isolux Corsán-Corviam	Isolux; Corsán-Corviam
Operação	Operação da linha e material rodante	Consórcio Via Quatro	CCR (Andrade Gutierrez, Camargo Correa , Soares Penido, entre outros menores), RuasInvest Participações, Misui&Co)

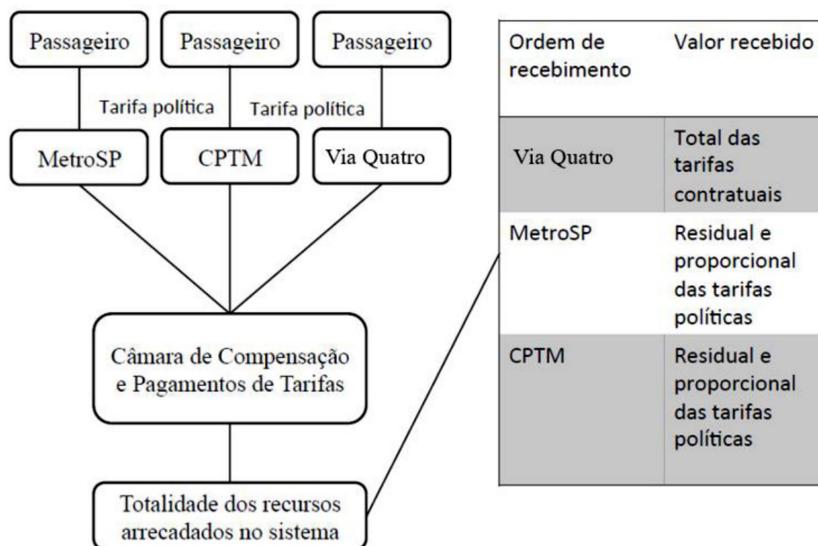
mostrado adiante, foi construída por outro consórcio (Isolux Corsán-Corviam), que não tem relações entre seus acionários e os acionários da Via Quatro.

A remuneração da concessionária é composta, segundo o contrato, da (i) receita tarifária e da (ii) contraprestação pecuniária. Sobre esta, são 24 parcelas mensais para a Fase 1 e 24 parcelas mensais para a Fase 2, ambas de 1,5 milhão de reais pagos a partir do primeiro dia de operação de cada uma das fases.

Sobre a receita tarifária, foi elaborado um sistema de centralização de arrecadação composto de uma personalidade jurídica própria, a Câmara de Compensação. Esta concentra as tarifas arrecadadas pelo Metrô, pela Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM) e pela Via Quatro e as distribui segundo as regras que serão apresentadas a seguir, com preferência de pagamento para a Via Quatro (ver Figura 1). De acordo com o argumento de Paula (2014), até havia a possibilidade de se inserir mecanismo de cobrança diferenciada, ao modo de traçados e barreiras entre as ligações de estações, por exemplo, contudo decidiu-se que a linha 4 faria de fato parte do sistema metروiária de São Paulo. De sorte que seu funcionamento tarifário deveria ser o mesmo de todo o sistema, fazendo com que os passageiros pagassem a mesma tarifa em qualquer linha, sem cobranças adicionais por isso; todavia, isso trazia um problema sério de planejamento: como a remuneração do concessionário se dava por contraprestações, por receitas alternativas geradas no empreendimento e por tarifas pagas pelos usuários, de que forma se resolveria a equação envolvendo a política de definição da tarifa e viabilidade financeira da concessionária? A saída encontrada fora adotar uma diferenciação tarifária entre a chamada ‘tarifa política’ – aquilo pago pelo usuário para utilizar o sistema de transporte coletivo – e a ‘tarifa contratual’ – a partir da qual a concessionária cobra efetivamente por cada passageiro transportado (PAULA, 2014, p. 57). No contrato entre o Metrô e a Via Quatro esta aparece como tarifa de remuneração, doravante assim chamada.

pós-
II

Figura 1 – Câmara de Compensação e Pagamentos de Tarifas
Fonte: Paula, 2014.



³ A Via Quatro fornece ao Metrô dados técnicos de sua operação, como intervalo entre os trens, cumprimento da oferta programada, entre outros (PEREIRA, 2017, p. 103), que devem atender um índice mínimo para que a tarifa de remuneração não seja afetada. Além disso, é realizada pesquisa de satisfação com usuário a cada 6 meses por um instituto de pesquisa contratado pela Via Quatro, sobre a qual são estabelecidos critérios mínimos, normalmente alcançados em pesquisas feitas para o sistema de metrô de São Paulo há anos na Companhia do Metropolitano de São Paulo.

A Tarifa de Remuneração a ser paga para a Via Quatro independe do valor pago pelo usuário, ela é ajustada todo ano, no mês de fevereiro, durante os primeiros 15 anos de operação, pelos seguintes índices: Índice Geral de Preços de Mercado (IGP-M da FGV) e Índice de Preços ao Consumidor (IPC da FIPE/USP). Passados os 15 anos, o valor será ajustado apenas pelo IPC. Em 2019 este valor era R\$4,27 para usuários exclusivos da Linha 4 e R\$2,13 para os usuários integrados com as demais linhas, o valor inteiro da passagem paga pelo usuário estava em R\$4,00.

O valor tarifário recebido pela Via Quatro baseia-se no número de entradas de passageiros exclusivos ou integrados com outras linhas do sistema e em indicadores de qualidade de serviços e de manutenção da Via Quatro³. De forma que a concessionária recebe 100% da Tarifa de Remuneração (aquela ajustada anualmente segundo os índices de preços) dos passageiros exclusivos da Linha 4 – Amarela e 50% da Tarifa de Remuneração dos passageiros integrados, os quais utilizam não só a Linha 4 – Amarela mas também outras linhas do sistema. A Tarifa de Remuneração também não leva em conta os descontos e gratuidades do sistema de transportes, ou seja, o valor pago pelos estudantes (50%) e as gratuidades oferecidas a idosos, pessoas com deficiência e estudantes de baixa renda são pagos inteiramente para a Via Quatro. Levando em conta o desenho da Câmara de Compensação e considerando que as tarifas pagas pelos usuários não têm aumentado nos valores dos índices que regulam a Tarifa de Remuneração, o valor tarifário recebido pelo Metrô e pela CPTM tende a diminuir quanto mais passam os anos da concessão.

Sobre a Tarifa de Remuneração incide ainda os riscos de demanda. Caso a demanda esteja entre 90% e 110% da demanda projetada via estudos de demanda feitos pela Companhia do Metrô, não haverá reajustes na Tarifa de Remuneração; caso a demanda esteja entre 90% e 60% da demanda prevista, a Tarifa de Remuneração é ajustada para mais; caso a demanda esteja entre 110% e 140% da demanda prevista, a Tarifa de Remuneração é ajustada para menos; caso a demanda esteja abaixo de 60% ou acima de 140% da demanda prevista, será realizada a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro em favor da concessionária no primeiro caso, ou do poder concedente no segundo caso.

Os demais riscos previstos no contrato são sobre investimentos na CPTM, seccionamento de linhas da EMTU e atraso de obras. Sobre a CPTM, o contrato prevê que a Linha Esmeralda da CPTM deverá dispor da frota de trens em funcionamento quando do início da operação da fase 2 da Linha 4 – Amarela. Sobre a Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos (EMTU), o contrato prevê o seccionamento de algumas linhas de ônibus intermunicipais gerenciadas pela EMTU de modo a evitar a concorrência com a Linha 4 – Amarela. Se este seccionamento não acontecer, a EMTU deverá reembolsar a Via Quatro no valor da Tarifa de Remuneração multiplicado pela demanda destas linhas.

Quanto ao atraso de obras, o risco será de responsabilidade do Poder Concedente, desde que a concessionária não tenha contribuído para isso. Se o atraso na conclusão da infraestrutura da fase 1 for maior do que três meses da data prevista, o Poder Concedente fica responsável por pagar R\$5,2 milhões mensais para a Via Quatro para cada mês completo de atraso, na Fase 2 este

valor é de R\$2,3 milhões. Enquanto durarem os atrasos, o Poder Concedente não poderá contratar novos projetos de investimento no setor metro-ferroviário de valor superior a R\$20 milhões se o atraso nas Fases 1 ou 2 for motivado por insuficiência de recursos orçamentários ou financeiros.

O desenho das fases da linha em consonância com as multas previstas em contrato por atraso nas obras consolidou um quadro de prejuízo para o Metrô e para o Gesp. Ao se decidir que o trecho prioritário da linha não seria mais Vital Brasil-Paulista, mas sim Luz-Paulista, tornou-se necessária a supressão de estações do projeto, lembrando que a mudança era de maior interesse para a concessionária, pois elimina o gasto para operar estações que teriam menor demanda, prioriza aquelas com maior demanda, portanto de maior arrecadação tarifária, e ainda impõe um prazo mínimo de 4 anos para operar apenas com estas estações, necessariamente aumentando o tempo de implantação da linha. Com o atraso para entregar a Fase 2 da linha, o Metrô e o Gesp devem custear não só as obras civis das linhas, mas ainda pagar multas para a Via Quatro.

⁴ Tal informação foi obtida via Lei da Informação diretamente com o Metrô de São Paulo.

Até 2015, os valores repassados pelo Metrô para a Via Quatro, sem levar em conta a divisão tarifária, equivalia a cerca de 15% da receita da companhia pública (PEREIRA, 2017). Esse valor era retirado do orçamento do Metrô com a motivação de empréstimo à Secretaria dos Transportes Metropolitanos. A partir de 2017, estes valores repassados entraram oficialmente no orçamento do Metrô juntamente com as despesas de “Recapacitação e Modernização das Linhas” e “Expansão do Sistema Metroviário”, como parte da lei orçamentária estadual de 2017.

O Metrô acabou reproduzindo o modelo para as linhas 5 e 17, concedendo apenas a operação e contando com financiamento das agências multilaterais⁴.

CONSIDERAÇÕES SOBRE O CASO DA LINHA 4

Com a exposição do caso em questão, é possível fazer algumas considerações sobre a aclimação das políticas do Banco Mundial para as cidades no caso brasileiro.

Em primeiro lugar, deve-se levar em conta que as situações de dependência na periferia do capitalismo, como tratadas por Cardoso e Faletto (2004), não devem ser vistas como simples reflexos ou imposição do externo, como na época da colônia. Tendo isso em mente, pode-se ver a atuação das agências multilaterais como uma reposição da dependência nos países latino americanos, pois, se por um lado elas forçam ajustes econômicos e redução do gasto público, por outro fornecem empréstimos condicionados para investimentos em alguns setores que são pagos em situações de variação cambial, o que acarreta em prejuízos no longo prazo (ARANTES, 2004), mantendo esses países dependentes do centro capitalista por um longo período. No entanto, observa-se que esta situação não é mera imposição externa e o caso do Metrô exemplifica isso. O ajuste dentro da empresa pública e a participação privada já eram defendidos pelos políticos do Gesp, da STM e por parte da burocracia do Metrô, e o engajamento foi do governo estadual em aprovar as leis de concessões antes mesmo delas existirem no plano nacional.

⁵ Fix (2011) argumenta que, mesmo entre o setor de construção de casas e edifícios, que abriu seu capital na bolsa, existe uma dificuldade da captura pelo capital internacional, sobretudo por conta dos conhecimentos locais, da falta de articulação com a economia mundial, dentre outros.

Além disso, o desenho da concessão beneficiou atores conhecidos do capitalismo nacional, da esfera da construção civil (LESSA, 1988), o que corrobora para a interpretação da importância de se levar em conta os atores e as classes sociais locais. Neste caso, as empreiteiras utilizaram um mecanismo conhecido para vencer as disputas com o Estado: se reúnem em formato de cartel e combinam preços ou, no caso, combinam de esvaziar a licitação para o Estado ser obrigado a atender suas demandas. Esta situação é possível tanto por ser o Estado o único comprador deste produto (MARQUES, 2013) e os empreiteiros tenderem, portanto, a tentar influenciar suas características; quanto pelo setor das empreiteiras ser oligopolizado e nacional, forçando uma situação de não concorrência na qual é possível combinar os preços e pressionar o Estado atuando em formato de cartel.

Em segundo lugar, Francisco de Oliveira argumentou, em oposição às análises dualistas que opunham desenvolvimento e subdesenvolvimento, que há “uma simbiose e uma organicidade, uma unidade de contrários, em que o chamado ‘moderno’ cresce e se alimenta da existência do ‘atrasado’” (OLIVEIRA, 2013, p. 32). O conjunto de conceitos e inovações urbanas pregados pelos intelectuais orgânicos do Banco Mundial como o que há de mais técnico, cientificista e moderno (ARANTES, 2004), como parcerias público-privadas, *governance, best practices, get the prices right* etc., foram utilizados aqui para retirar dinheiro das empresas públicas e aumentar ainda mais o lucro das empreiteiras, velhas conhecidas do capitalismo brasileiro por trazerem o que há de mais atrasado na produção (FERRO, 2006; MARICATO, 1984), dado que o setor da construção civil, essencialmente nacional⁵ (LESSA, 1988), intensivo em mão de obra, utiliza do enorme exército de reserva em lugar de se modernizar e utiliza estratégias de cartelização e oligopolização, agindo entre o legal e o ilegal, para evitar a concorrência (CAMPOS, 2017). O caso do Metrô elucida ainda a questão do investimento em inovação deste setor: quando a licitação da linha foi aberta com a opção da iniciativa privada introduzir os sistemas tecnológicos necessários para a construção e operação da linha, nenhum consórcio manifestou interesse, sendo necessário o Metrô arcar totalmente com a construção e conceder apenas a operação. Constituindo-se também em mais um caso no qual apenas o público assume os riscos e o privado fica com os benefícios. Tal situação pode ser vista como oposta à de um projeto desenvolvimentista, do qual o Metrô já fez parte durante o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), pois ao invés do público investir e criar tecnologia, forçando a iniciativa privada a se nacionalizar para fornecer máquinas e equipamentos, como era durante o período do II PND, no modelo da Linha 4 – Amarela o poder público fornece a tecnologia para a iniciativa privada, a qual apenas reproduz o serviço.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como se tentou mostrar ao longo do texto, a abordagem utilizada aqui difere-se daquelas que prezam pelo absoluto da agência e daquelas pautadas apenas pelo estruturalismo. Dado que a realidade mostrou, no caso analisado, que não é possível afirmar que a situação de dependência dos países da periferia em relação às agências multilaterais e os ajustes urbanos encontrados aqui são simplesmente determinados de fora, mas que atendem a interesses internos e

são decisões políticas tomadas internamente por atores nacionais.

Embora o Banco Mundial e as agências multilaterais tenham formas de agir e imponham certas condutas aos países nos quais atuam, tais condutas assumem características diferentes conforme chegam aos países e são adaptadas aos interesses locais. No caso da Linha 4 do Metrô de São Paulo, além do fato de dentro da Companhia já haver previamente o interesse na privatização e as dificuldades de financiamento, não foi encontrado aqui um setor privado capaz de construir as estruturas e tecnologias para o funcionamento do sistema – algo ligado à oligopolização do setor de construção civil e à situação de não concorrência, que aumentam seu poder de barganha nesses momentos de licitação – como queria o Banco Mundial inicialmente. Assim, o poder público teve que arcar com a maior parte do investimento e a fração mais complexa em termos tecnológicos.

Para isso, foi importante a utilização do método da análise integrada de Cardoso e Faletto (2011), de modo que ele tornou possível analisar tanto as diretrizes do Banco Mundial quanto as decisões tomadas aqui para que as políticas urbanas fossem implantadas de modo a repor o atraso, ou seja, atendendo interesse de setores atrasados do capitalismo brasileiro – do ponto de vista de suas estratégias de obtenção de lucro e utilização de mão de obra, como a construção civil –, constituindo uma forma perversa de progresso, na qual o moderno repõe o atraso (SCHWARZ, 2012).

REFERÊNCIAS

- ARANTES, Pedro F. O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades. *Pós*, São Paulo, n. 20, p. 60-75, 2006.
- ARANTES, P. *O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades latino-americanas*. 2004. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.
- BANCO MUNDIAL. *Relatório sobre o desenvolvimento mundial: o Estado num mundo em transformação*. Washington: Oxford University Press, 1997.
- BORGES, André. Governança e política educacional: a agenda recente do Banco Mundial. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 52, p. 125-138, 2003.
- CAMPOS, Pedro Henrique. *As empreiteiras brasileiras e a ditadura civil-militar, 1964-1985*. Rio de Janeiro: Eduff, 2017.
- CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. *Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.
- DARDOT, Pierre.; LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016.
- FERRO, Sérgio. *Arquitetura e trabalho livre*. São Paulo: Cosac Naify, 2006.
- FIX, Mariana. *Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil*. 2011. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.
- HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.
- HERMANN, Jennifer. Reformas, endividamento externo e o “milagre” econômico (1964-1973). In: GIAMBIAGI, Fábio; CASTRO, Lavinia Barros de; HERMANN, Jennifer (org.). *Economia brasileira contemporânea: 1945-2010*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. p. 49-72.
- IFC. *Transaction structure report*. Washington, DC: IFC, 1998.
- LESSA, Carlos. *A estratégia de desenvolvimento: sonho e fracasso*. Brasília, DF: Funcep, 1988.

- MARICATO, Erminia. *Indústria da construção e política habitacional*. 1984. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1984.
- MARQUES, Eduardo. Government, political actors and governance in urban policies in Brazil and São Paulo: concepts for a future research agenda. *Brazilian Political Science Review*, São Paulo, v. 7, n. 3, p. 8-35, 2013.
- MEDDA, Francesca. A game theory approach for the allocation of risks in transport public private partnerships. *International Journal of Project Management*, Amsterdam, v. 25, n. 3, p. 213-218, 2007.
- METRÔ. *Annual Report 1989*. São Paulo: Metrô, 1990.
- METRÔ. *Annual Report 1991*. São Paulo: Metrô, 1991.
- METRÔ. *Annual Report 1992*. São Paulo: Metrô, 1993.
- METRÔ. *Annual Report 1993*. São Paulo: Metrô, 1994.
- METRÔ. *Metrô de São Paulo - Linha 4 – Amarela: histórico e configuração atual*. São Paulo: Metrô, 2001.
- OLIVEIRA, Beatriz L. N. *A arbitragem nos contratos de parceria público-privada*. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.
- OLIVEIRA, Francisco de. *Crítica à razão dualista: o ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2013.
- PAULA, Pedro do Carmo B. de. *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. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.
- PEREIRA, Daniela Costanzo de Assis. *Relações público-privadas no Metrô de São Paulo*. 2016. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.
- RIBEIRO, Maurício Portugal; PRADO, Lucas Navarro. *Parceria Público-Privadas: fundamentos econômicos-jurídicos*. São Paulo: Malheiros, 2007.
- RITCHIE, D. As PPPs no contexto internacional. In: PAVANI, Sérgio Augusto Z.; ANDRADE, Rogério Emílio de (org.). *Parcerias público-privadas*. São Paulo: MP Editora, 2006. p. 11-22.
- SAES, Alexandre M.; SAES, Flávio A. M. *História econômica geral*. São Paulo: Saraiva, 2013.
- SCHWARZ, R. *Um mestre na periferia do capitalismo*. São Paulo: Editora 34, 2012.

Nota do Editor

Data de submissão: 17/11/2018

Aprovação: 06/01/2020

Revisão: Tikinet

Daniela Costanzo

Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap)
Rua Morgado de Mateus, 615, Vila Mariana, São Paulo, SP.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5369-6070>
danicosper@gmail.com