

UNIVERSIDADE MUNICIPAL DE SÃO CAETANO DO SUL - USCS

Pró Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa

Programa de Pós-Graduação em Administração

Mestrado em Administração

LEANDRO CAPERGIANI MOREIRA

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E O
DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL:

Uma análise do setor metroferroviário na Região Metropolitana
de São Paulo.

SÃO CAETANO DO SUL

2012

LEANDRO CAPERGIANI MOREIRA

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E O
DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL:

Uma análise do setor metroferroviário na Região Metropolitana
de São Paulo.

Dissertação apresentada ao
Programa de Pós-Graduação em
Administração como requisito parcial
para a obtenção do título de Mestre
em Administração.
Área de Concentração: Gestão da
Regionalidade e das Organizações.
Orientador: Prof. Dr. Luís Paulo
Bresciani

SÃO CAETANO DO SUL

2012

Ficha Catalográfica

Moreira, Leandro Capergiani

As parcerias público-privadas e o desenvolvimento territorial: uma análise do setor metroferroviário da região metropolitana de São Paulo / Leandro Capergiani Moreira. – São Caetano do Sul: USCS / Universidade Municipal de São Caetano do Sul, 2012.

x, 98f.

Orientador: Prof. Dr. Luís Paulo Bresciani

Dissertação (Mestrado) - USCS, Universidade Municipal de São Caetano do Sul, Programa de Mestrado em Administração, 2012.

1. Parceria Público-Privada. 2. Desenvolvimento Metropolitano. 3. Transporte Metroferroviário. 4. Desenvolvimento Regional. - Dissertação. I. Bresciani, Luís Paulo. II. Universidade Municipal de São Caetano do Sul, Programa de Mestrado em Administração. III.

Título

LEANDRO CAPERGIANI MOREIRA

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E O
DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL:

Uma análise do setor metroferroviário na Região Metropolitana
de São Paulo.

Dissertação apresentada ao
Programa de Pós-Graduação em
Administração como requisito parcial
para a obtenção do título de Mestre
em Administração.

Área de Concentração: Gestão da Regionalidade e das Organizações.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Luís Paulo Bresciani (Orientador)
Universidade Municipal de São Caetano do Sul

Prof. Dr. Wilson Aparecido Costa de Amorim
Universidade Municipal de São Caetano do Sul

Prof. Dra. Silvia Helena Passarelli
Universidade Federal do ABC

AGRADECIMENTOS

Ao refletir sobre tudo que aprendi durante o período em que cursei o programa de mestrado percebi que, muito mais do que conhecimento, a lição mais valiosa foi entender que a dúvida é nossa aliada e que sem ela grande parte da evolução do ser humano não existiria.

Assim, gostaria de agradecer imensamente a todos os professores do programa que, de forma magnífica, plantaram a semente da dúvida em minha cabeça.

Em especial agradeço àqueles com os quais tive o privilégio de um convívio mais próximo – são eles os professores Antônio Carlos Gil, Ana Cristina de Faria, Sérgio Crispin, Milton Carlos Farina – e ao meu orientador Luís Paulo Bresciani, que acompanhou a evolução de toda a pesquisa e, nos momentos em que estava fraquejando, foi fantástico em, com algumas palavras e atitudes, revigorar as minhas energias e devolver-me aos trilhos da busca do conhecimento.

Aproveito para agradecer imensamente as contribuições dos membros da banca de qualificação e de defesa da dissertação que compartilharam comigo seu tempo e sua experiência. Assim, muito obrigado Dr. Wilson Amorim e Dr.^a Silvia Passarelli pelas contribuições.

Finalmente, gostaria também de agradecer a todos os colegas do programa que me ajudaram de alguma forma para que eu conseguisse alcançar meu objetivo; em especial agradeço a paciência da doutoranda Sirlei Pitteri, que me ajudou, compartilhando sua rica experiência, a desbravar este caminho até então desconhecido, e ao mestrando Geison Cantarelli, que foi um grande companheiro de dúvidas e de aprendizado.

Muito obrigado.

RESUMO

A complexidade do transporte público apresentada nas regiões metropolitanas, em especial na Região Metropolitana de São Paulo, que possui mais de 20 milhões de habitantes e conta com um fluxo de deslocamento intenso para a grande metrópole, é um fator que interfere diretamente na qualidade de vida da população e no desenvolvimento da própria região. Com o surgimento das PPPs, nas modalidades de concessão patrocinada e concessão administrativa, e com base na experiência internacional, vislumbrou-se a possibilidade de esse novo modelo de investimento atuar sobre a complexidade e heterogeneidade existente nas regiões metropolitanas e auxiliar no seu desenvolvimento. Assim, o objetivo desta pesquisa foi verificar se e de que modo as Parcerias Público-Privadas – PPPs, no setor metroferroviário, contribuem para o desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo – RMSP. A pesquisa, classificada como exploratório-descritiva, foi desenvolvida através do estudo de dois casos de PPPs no setor metroferroviário na RMSP, com análise documental e realização de entrevistas com os gestores públicos envolvidos no processo. Os estudos de caso analisados foram a PPP para implantação da Linha 4 – Amarela do METRÔ e a PPP para fornecimento e manutenção de trens da CPTM. Esses estudos de caso tiveram como objetivo verificar se a temática do desenvolvimento territorial foi considerada de forma explícita na redação dos contratos de parceria, e as entrevistas tiveram como finalidade verificar a perspectiva dos gestores públicos sobre o tema. Os resultados mostram que os contratos não contemplam explicitamente a questão do desenvolvimento regional e que os gestores públicos consideram o transporte metroferroviário como essencial para o desenvolvimento da RMSP, porém destacaram que a discussão sobre o desenvolvimento da região ocorre durante a elaboração do plano macro de desenvolvimento do Estado, ou seja, antes da definição do projeto de PPP. Este estudo permite concluir que a questão do desenvolvimento territorial pertence implicitamente ao projeto e que as PPPs podem auxiliar, antecipando a viabilização de projetos que seriam implantados apenas no futuro, devido às restrições orçamentárias e limites da capacidade de gestão do Estado.

Palavras-chave: Parcerias Público-Privadas – PPPs. Desenvolvimento Metropolitano. Transporte Metroferroviário. Desenvolvimento Regional.

ABSTRACT

The complexity of transport presented in metropolitan areas, particularly in the São Paulo Metropolitan Region – RMSP, which has over 20 million inhabitants and an intense flow of displacement to the great metropolis is a factor that which interferes directly in the lives' quality and development of the region. With the emergence of Public-Private Partnerships – PPP's in the forms of sponsored concession and administrative, and based on international experience, saw the possibility of this new investment model act on the complexity and heterogeneity in metropolitan areas, assisting in their development. The objective of this research was to determine how the Public-Private Partnerships – PPP's in the sector metro-rail contribute to the development of RMSP. The survey, classified as exploratory, descriptive, was developed through the study of two cases of PPP's in the sector metro-rail São Paulo Metropolitan Region through document analysis and the interviews with public managers involved in the process. The first case study was the PPP for deployment of Line 4 – Yellow Subway; the second was the PPP for supply and maintenance of CPTM trains. The cases studies were designed to determine whether the issue of regional development was considered explicitly in writing partnership contracts and the interviews were intended to check the perspective of public officials about the theme. The results show that the contracts did not contemplate explicitly the issue of regional development and public managers consider transportation metro-rail essential for the development of the RMSP, but they point out that the discussion on the region's development occurs during the development of macro development plan state, i.e., before the definition of the PPP project. The study concludes that the issue of territorial development implicitly belongs to the project and that PPP's can help anticipate the feasibility of projects that would be implemented only in the future, mainly due to budget constraints and limits the ability of state management.

Keywords: Public-Private Partnerships – PPP's. Metropolitan Development. Transportation Metro-rail. Regional Development.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Demografia dos Aglomerados.....	22
Figura 2: Sub-região Norte	24
Figura 3: Sub-região Leste	25
Figura 4: Sub-região Sudeste.....	26
Figura 5: Sub-região Sudoeste.....	28
Figura 6: Sub-região Oeste	29
Figura 7: Organograma STM.....	36
Figura 8: Rede de Transporte da RMSP	37

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Linha 4 – Amarela	17
Quadro 2: Linha 8 – Diamante	18
Quadro 3: Gestores Públicos Entrevistados.....	21
Quadro 4: Linhas da CPTM.....	38
Quadro 5: Linhas do METRÔ.....	39
Quadro 6: Investimentos 1995-2010	39

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	11
1.1. Origem da Pesquisa	11
1.2. Problematização e Justificativa	12
1.3. Objetivos	15
1.4. Delimitação da Pesquisa	16
1.5. Metodologia	18
2. CONTEXTUALIZAÇÃO E REFERENCIAL CONCEITUAL	22
2.1. A Região Metropolitana de São Paulo – RMSP	22
2.1.1. São Paulo	23
2.1.2. Sub-região Norte	23
2.1.3. Sub-região Leste	24
2.1.4. Sub-região Sudeste	26
2.1.5. Sub-região Sudoeste	27
2.1.6. Sub-região Oeste	28
2.1.7. Características da Reorganização do RMSP	29
2.2. Infraestrutura e Desenvolvimento	32
2.3. A Infraestrutura de Transporte Metroferroviário de Passageiros na Região Metropolitana de São Paulo	35
2.4. As Parcerias Público-Privadas – PPPs	40
2.4.1. A Evolução do Conceito de PPP	40
2.4.2. A Experiência Internacional	42
2.4.3. As PPPs no Brasil	43
3. AS PPPS NO SETOR METROFERROVIÁRIO DA RMSP	48
3.1. A PPP da Linha 4 – Amarela	48
3.2. A PPP de Trens da Linha 8 – Diamante	52
4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DAS ENTREVISTAS	55
4.1. A Experiência dos Gestores Públicos em PPPs	55
4.2. As Vantagens e Desvantagens das PPPs em Relação aos Modelos Tradicionais de Contratação	60
4.3. A Participação dos Gestores Públicos nas PPPs no Setor Metroferroviário e o Desenvolvimento Metropolitano	71

4.4.	A Importância do Transporte Metroferroviário para o Desenvolvimento da RMSP	80
4.5.	A Contribuição das PPPs para o Desenvolvimento da RMSP	88
5.	CONCLUSÃO	93
6.	REFERÊNCIAS	96

1. INTRODUÇÃO

1.1. Origem da Pesquisa

O interesse pela pesquisa surgiu durante a atividade profissional do pesquisador na Companhia Paulista de Trens Metropolitanos – CPTM, empresa responsável pela operação do sistema ferroviário metropolitano de passageiros do Estado de São Paulo, exercendo a função de Analista Econômico e Financeiro.

A CPTM opera em diversos municípios e os investimentos realizados beneficiam, na maioria das vezes, mais de um município. Essa característica deveria ser um facilitador do processo de investimento, no entanto, o que se percebe é que cada município tem interesses próprios e, assim, a cooperação para alavancar investimentos e aumentar a qualidade do serviço de transporte é comprometida.

Em contraponto a essa dificuldade, existe no Estado de São Paulo a Companhia do Metropolitano de São Paulo – METRÔ, empresa estadual responsável por outro tipo de transporte sobre trilhos. Suas operações encontram-se concentradas apenas na capital do Estado de São Paulo e, diferentemente do que acontece na CPTM, a prefeitura de São Paulo participa dos investimentos na expansão do metrô paulista.

Com o intuito de melhorar o serviço prestado e superar as limitações de investimento público, a CPTM, no ano de 2008, firmou um contrato de Parceria Público-Privada para manutenção e fornecimento de trens para a Linha 8 – Diamante, que opera o transporte metropolitano de passageiros entre a Estação Júlio Prestes, situada na capital paulista, e a Estação Itapevi, situada no município de Itapevi, localizado na região metropolitana do Estado de São Paulo.

Durante o processo de elaboração da Parceria Público-Privada – PPP e de implantação, o pesquisador percebeu que, embora as PPPs estejam norteadas pela Lei Federal nº 11.079/04, existe uma lacuna no conhecimento sobre o tema, principalmente por ser um modelo inovador de parceria entre o poder público e a iniciativa privada e sua aplicação no Brasil ser relativamente recente.

1.2. Problematização e Justificativa

Até a década de 1960 o Estado foi o impulsionador do desenvolvimento econômico e social; porém, de acordo com Bresser-Pereira (1998), a partir da década de 1970 esse modelo entra em crise e passa a ser o grande motivo da queda no ritmo de crescimento dos países e do aumento da inflação em diversos países do mundo. No Brasil, os efeitos dessa crise ganharam força na segunda metade da década de 1980.

Para Bresser-Pereira (1998) surge aí a necessidade de uma reconstrução ou reforma do Estado, na qual esse processo envolveria quatro temas principais:

- a) a delimitação do tamanho do Estado;
- b) definição do papel regulador do Estado;
- c) a recuperação da governança;
- d) aumento da Governabilidade.

Dentre os critérios de reconstrução do Estado nossa pesquisa abordará as fases desse processo de reconstrução. No Brasil a crise financeira iniciada nos anos 1980, ocasionada pelo aumento da inflação e do endividamento público, reduziu significativamente a capacidade de realizar investimentos do Estado brasileiro, iniciando o processo de delimitação do tamanho e do papel do Estado.

Nesse contexto econômico, iniciou-se o processo de privatizações e concessões de alguns setores em que preponderava o monopólio do Estado brasileiro. Carvalho (2001) classifica o processo de privatização em três fases. A primeira fase caracteriza-se pela privatização de empresas que tinham pertencido originalmente à iniciativa privada; durante o período de 1981 e 1989 foram “reprivatizadas” principalmente as empresas que apresentavam elevado grau de endividamento junto ao setor público. O objetivo de destaque dessa fase foi o saneamento financeiro do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDE.

A segunda fase, de acordo com Carvalho (2001), teve início na década de 1990 com o Programa Nacional de Desenvolvimento (PND). Nessa fase o Estado estava redefinindo seu papel, deixando de atuar em setores como indústria, infraestrutura e serviços e focando suas atividades na regulação e fiscalização de serviços públicos essenciais. Essa fase estendeu-se até o final de 1994 e abrangeu a privatização de empresas de grande porte e historicamente estatais, em especial

dos setores de siderurgia, petroquímica e fertilizante.

A terceira e última fase iniciou-se em 1995 e caracterizou-se pela concessão de serviços públicos à iniciativa privada com o advento da aprovação da Lei de Concessões, em fevereiro de 1995. Carvalho (2001) salienta que nessa fase preponderou a concessão de empresas de infraestrutura e, também, de serviços públicos. Os setores de telecomunicações, energia elétrica e transporte foram os mais atingidos.

As privatizações, mesmo apresentando efeitos positivos, foram amplamente criticadas devido ao baixo valor presente atribuído às empresas. Para Savi (2007) surge aí a necessidade de se criar uma nova estrutura de cooperação entre o público e o privado, direcionada principalmente para o setor de infraestrutura, que necessita de altos investimentos e apresenta retorno de longo prazo.

Atualmente, os governos têm utilizado diferentes mecanismos de articulações Público-Privadas – APPs para fornecer ao cidadão diversos tipos de serviços públicos que, tradicionalmente, eram oferecidos pelo Estado provedor do bem-estar social.

No ano de 2004 foi promulgada pelo governo federal a Lei nº 11.079, que cria dois novos tipos de concessão de serviços públicos: a concessão patrocinada e a administrativa. Na primeira, a população usuária do serviço público oferecido arca com parte ou mesmo com toda a remuneração do parceiro privado. Já na segunda, o parceiro público remunera diretamente o parceiro privado pelo investimento realizado.

A principal característica dos modelos de concessão criados pela Lei nº 11.079/04 é a possibilidade de o investimento necessário para implantação de determinado projeto ser dividido entre o parceiro público e o privado. Essa característica possibilita parcerias em setores nos quais o montante de investimento é muito alto e o retorno oferecido pela operação do serviço não é suficiente para remunerar o investimento realizado.

Com as PPPs, o governo consegue aproveitar a agilidade do parceiro privado para implantar projetos, além de também resolver um dos grandes problemas da gestão pública, que é a falta de recursos orçamentários. Assim, investimentos que seriam inviáveis para os parceiros de forma isolada tornam-se viáveis econômica e socialmente.

Esse modelo de Parceria Público-Privada surgiu na Inglaterra e rapidamente

foi adotado em outros países. Para Savi (2007) a realização de PPPs pode ser traduzida como uma nova opção em relação à política de investimentos em infraestrutura de um país.

Com relação à relevância das PPPs para o desenvolvimento, Azevedo (2008) salienta que as elas constituem um fenômeno recente e em evolução que tem conquistado importância em diversos setores, ao permitirem a implantação de políticas públicas arrojadas de desenvolvimento de infraestrutura e, também, na modernização da prestação de serviços públicos em condições de restrições orçamentárias, propondo uma abordagem alternativa às formas convencionais.

Outro aspecto que, dada sua complexidade, carece de atenção especial são as regiões metropolitanas. A gestão e o desenvolvimento dessas regiões são extremamente complexos e exigem integração e colaboração entre os municípios. No entanto, essa relação é dificultada pela ausência de instituições e instrumentos capazes de promover e coordenar políticas públicas integradas de desenvolvimento da região metropolitana.

O governo do Estado de São Paulo no ano de 2011, visando maximizar os efeitos e incentivar as ações de caráter metropolitano, decidiu reconfigurar a RMSP, subdividindo-a em cinco sub-regiões e criando mecanismos de governança e governabilidade.

Bresser-Pereira (1998) ressalta que no processo de reforma do Estado aumentar a governança significa dar ao Estado condições financeiras e administrativas para pôr em prática suas decisões e projetos.

Nesse sentido, a publicação da Lei Complementar 1.139/11 vai em busca da governança da RMSP. Bresser-Pereira (1998) reforça que a governabilidade consiste na legitimidade do Estado e do seu governo em relação à sociedade; nesse sentido a mesma lei introduz mecanismos de articulação entre a sociedade, municípios e o governo estadual.

A questão da governança metropolitana é complexa e muito discutida entre os acadêmicos. Para Maricato (2011), Klink (2009), Spink, Teixeira e Clemente (2009), Lencioni (2008), Fernandes (2004), Negreiros (2001), e Rolnik e Somekh (2000), são inúmeras as dificuldades de gestão metropolitana. A Constituição de 1988 delegou aos Estados o poder de criar e regular as Regiões Metropolitanas; porém, a maioria das constituições estaduais não deu a devida atenção que a questão merecia, criando um vácuo institucional sobre o tema.

Por último, mas não menos importante, destacamos a importância do transporte metroferroviário para o desenvolvimento das regiões metropolitanas. Historicamente as ferrovias impulsionam o crescimento e o desenvolvimento das regiões cortadas pelos trilhos, principalmente das áreas que recebem as estações.

Nesse sentido Llorens (2001) salienta que para o desenvolvimento territorial e regional existir é necessária a criação de um entorno facilitador com toda a infraestrutura, inclusive transporte, para facilitar a operação das empresas.

No Brasil, assim como nos demais países em desenvolvimento, é evidente a deficiência existente em relação à infraestrutura, o que acaba dificultando o desenvolvimento, pois para suprir essa deficiência as empresas são obrigadas a absorver custos adicionais, perdendo assim competitividade no mercado globalizado.

Nas regiões metropolitanas nas quais o deslocamento da população entre os municípios é constante, o impacto de investimentos em infraestrutura de transporte metroferroviário é diretamente sentido na qualidade de vida da população e na produtividade das empresas, devido à redução do tempo de deslocamento para o trabalho ou mesmo lazer.

Para Azevedo (2008), as PPPs constituem um fenômeno recente e em evolução que tem obtido importância em diversos setores, principalmente infraestrutura, ao permitirem a implantação de políticas públicas arrojadas de desenvolvimento de infraestrutura.

A mesma autora salienta que, em tempos de restrição orçamentária, as PPPs podem ser utilizadas na modernização da prestação de serviços públicos, propondo uma abordagem alternativa às formas convencionais de financiamento.

Considerando os aspectos citados, a pesquisa busca investigar a seguinte pergunta problema: **de que modo as Parcerias Público-Privadas – PPPs no setor metroferroviário podem contribuir para o desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo?**

1.3. Objetivos

Nesse sentido, a proposta desta pesquisa é analisar de que modo as PPPs no setor metroferroviário da RMSP abordam e contribuem para o desenvolvimento

sub-regional.

Essa pesquisa possui os objetivos listados abaixo:

- a) analisar, devido a tratar-se de um fenômeno recente, a Revisão da Literatura sobre as PPPs;
- b) verificar a nova configuração da RMSP criada pela Lei nº 11.039/11;
- c) identificar e analisar as PPPs, nas modalidades Administrativa e Patrocinada, no setor metroferroviário existentes na RMSP;
- d) identificar e analisar, segundo gestores públicos, a expectativa de as PPPs contribuírem para a dinâmica de desenvolvimento da RMSP.

1.4. Delimitação da Pesquisa

A pesquisa foi realizada utilizando como base as duas PPPs existentes no setor metroferroviário na RMSP no ano de 2011.

A primeira PPP foi firmada entre o Governo do Estado de São Paulo em conjunto com a Companhia do Metropolitano de São Paulo – METRÔ, empresa pública responsável pela operação do metrô no Estado de São Paulo, e a empresa ViaQuatro, vencedora da concorrência internacional para construção e operação da Linha 4 – Amarela.

A Linha 4 – Amarela do METRÔ de São Paulo é o primeiro empreendimento do País a contar com uma PPP.

A demanda de passageiros projetada para essa nova linha é de 700 mil usuários por dia, sendo 90% integrados com as demais linhas de trens e metrô existentes na RMSP.

Apresentamos a seguir relação de estações que integram a Linha Amarela.

Quadro 1
Linha 4 - Amarela

Estação	Situação
Butantã	Em operação
Faria Lima	Em operação
Fradique Coutinho	Em construção
Higienópolis	Em construção
Luz	Em operação
Morumbi	Em construção
Oscar Freire	Em construção
Paulista	Em operação
Pinheiros	Em operação
República	Em operação
Vila Sônia	Em construção

Fonte: Elaborado pelo autor

A segunda PPP foi realizada pela Companhia Paulista de Trens Metropolitanos – CPTM, empresa pública responsável pelo transporte ferroviário de passageiros no Estado de São Paulo, com a empresa CTRENS, sociedade de proposto específico – SPE – criada pelos ganhadores da licitação na modalidade de concorrência internacional.

A parceria, na modalidade de concessão administrativa, tem como objeto a manutenção e o fornecimento de novos trens para operar na Linha 8 – Diamante da CPTM. A seguir, apresentamos a relação de estações beneficiadas com a PPP.

Quadro 2
LINHA 8 - Diamante da CPTM

Estação	Situação	Estação	Situação
Amador Bueno	Em operação	Jandira	Em operação
Ambuíta	Em operação	Jardim Belval	Em operação
Antonio João	Em operação	Jardim Silveira	Em operação
Barueri	Em operação	Júlio Prestes	Em operação
Carapicuíba	Em operação	Lapa	Em operação
Cimenrita	Em operação	Osasco	Em operação
Comandante Sampaio	Em operação	Palmeiras - Barra Funda	Em operação
Domingos De Moraes	Em operação	Presidente Altino	Em operação
Engenheiro Cardoso	Em operação	Quitaúna	Em operação
General Miguel Costa	Em operação	Sagrado Coração	Em operação
Imperatriz Leopoldina	Em operação	Santa Rita	Em operação
Itapevi	Em operação	Santa Terezinha	Em operação

Fonte: Elaborado pelo autor

As duas PPPs foram constituídas em modelos diferentes: a primeira na modalidade Patrocinada, em que a população participa com parte da remuneração do parceiro privado, e a segunda na Administrativa, na qual a remuneração do parceiro privado é feita integralmente pelo poder público.

Assim, embora apresentem características distintas, as duas PPPs são norteadas pela Lei 11.079/04, o que justifica analisá-las em conjunto.

1.5. Metodologia

A pesquisa é de natureza qualitativa e de caráter exploratório-descritiva, apresentando, além das contribuições para o desenvolvimento das duas PPPs vigentes no ano de 2011 na RMSP, através do estudo de casos múltiplos, a expectativa de os gestores públicos em relação ao potencial desse modelo de parceria entre o público e o privado contribuir para o desenvolvimento da RMSP.

A pesquisa é considerada exploratório-descritiva, pois conforme Gil (1999) a pesquisa exploratória deve ser utilizada quando se deseja proporcionar uma visão geral de determinado fato; em geral esse tipo de pesquisa é utilizado quando o tema escolhido é pouco explorado.

Já a pesquisa descritiva deve ser utilizada quando se deseja descrever as

características de uma população, fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis. Em nossa pesquisa pretendemos proporcionar uma visão geral das PPPs e relacioná-las com o desenvolvimento sub-regional ou metropolitano.

De acordo com Yin (2002), o estudo de caso é um estudo empírico que investiga um fenômeno atual dentro de seu contexto de realidade, quando as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não são claramente definidas e no qual são utilizados vários fatores de evidência.

Para Gil (1999, p.73) o “estudo de caso vem sendo utilizado com frequência cada vez maior pelos pesquisadores, visto servir às pesquisas com diferentes propósitos”, tais como:

- a) explorar situações da vida real, cujos limites não estão claramente definidos;
- b) descrever a situação do contexto em que está sendo feita determinada investigação;
- c) explicar as variáveis causais de determinado fenômeno em situações muito complexas que não possibilitam a utilização de levantamentos dos experimentos.

Para a realização do trabalho efetuamos a análise documental dos contratos de Parcerias Público-Privadas com o intuito de identificar se o desenvolvimento da RMSP foi incorporado de forma explícita em suas redações, bem como realizamos entrevistas com gestores públicos, envolvidos nas PPPs do setor de transporte metropolitano, com o objetivo de verificar quais os benefícios das PPPs e como o desenvolvimento da RMSP foi considerado durante as diferentes fases dos projetos das PPPs.

Durante o processo de elaboração do questionário foram realizados dois pré-testes visando verificar se as respostas obtidas eram suficientes para responder à pergunta problema da pesquisa; após os ajustes necessários as perguntas abaixo foram utilizadas para realizar as entrevistas semiestruturadas com os gestores selecionados:

- Qual é o seu conhecimento e envolvimento com as PPPs regidas pela Lei 11.079/04?
- Quais as vantagens e desvantagens que as Parcerias Público-Privadas, no modelo de concessão administrativa, podem proporcionar em relação aos modelos tradicionais de contratação ou prestação de

serviços?

- Quais as vantagens e desvantagens que as Parcerias Público-Privadas, no modelo de concessão patrocinada, podem proporcionar em relação aos modelos tradicionais de contratação ou prestação de serviços?
- Você participou do processo de formulação, implantação ou execução das Parcerias Público-Privadas no setor metroferroviário da RMSP – Linha 4 do METRÔ ou PPP Trens da CPTM?
- Se positivo, qual foi o seu papel no processo e como a temática do desenvolvimento da RMSP foi abordada?
- Em sua opinião, qual a importância do transporte metroferroviário para o desenvolvimento da RMSP?
- No setor metroferroviário como as PPPs contribuíram ou podem contribuir para o desenvolvimento da RMSP?

Os principais autores e conceitos que tornaram a elaboração do questionário foram:

- a) Llorens (2001), ao salientar que a criação de um entorno facilitador com toda a infraestrutura, inclusive de transporte, é determinante para o desenvolvimento regional e territorial;
- b) Pastori (2007), ao citar que, devido à crescente urbanização, a melhor opção de transporte público para as regiões metropolitanas é o transporte metroferroviário e que projetos de infraestrutura são imprescindíveis para estimular o desenvolvimento e o bem-estar social;
- c) Oliveira (2006), quando afirma que é necessário reconhecer a incapacidade do Estado em promover os investimentos para atender à demanda de serviços públicos e de infraestrutura existente;
- d) Pastori (2007), ao afirmar que os dois principais motivos para a implantação das PPPs são a restrição orçamentária e o aumento da eficiência e eficácia dos serviços públicos.

A população foi definida considerando a experiência dos gestores em transporte público e PPP. Já a escolha da amostra, contendo dez entrevistados, foi realizada considerando a participação dos gestores públicos nas fases de elaboração, implantação ou execução das PPPs vigentes e em desenvolvimento, bem como no papel que ocupam na definição da política pública de transporte

metropolitano.

As entrevistas foram realizadas e gravadas com a autorização dos entrevistados e, posteriormente, transcritas e analisadas; porém, para preservar o anonimato dos gestores públicos entrevistados, utilizaremos pseudônimos. A seguir apresentamos os cargos dos gestores e os pseudônimos que serão utilizados:

Quadro 3
Gestores Públicos Entrevistados

Estação	Entidade	Cargo
Gestor A	CPTM	Chefe do Departamento de Planejamento
Gestor B	CPTM	Assessor da Diretoria de Planejamento
Gestor C	METRÔ	Gerente de Controle Financeiro
Gestor D	METRÔ	Assessor da Diretoria Financeira
Gestor E	STM	Coordenador da Comissão de Monitoramento das Concessões e Permissões
Gestor F	CPTM	Diretor de Planejamento
Gestor G	CPTM	Diretor Presidente
Gestor H	CPTM	Gerente de Planejamento de Transportes
Gestor I	STM	Assessor do Secretário de Transportes Metropolitanos
Gestor J	SEPLAN	Coordenador da Unidade de Financiamento do Estado de São Paulo

Fonte: Elaborado pelo autor

Para a análise das entrevistas inicialmente foram identificados os pontos principais destacados pelos gestores públicos e posteriormente foi realizada a interpretação dos pontos, ou categorias, com o intuito de responder à pergunta problema que norteia esta pesquisa.

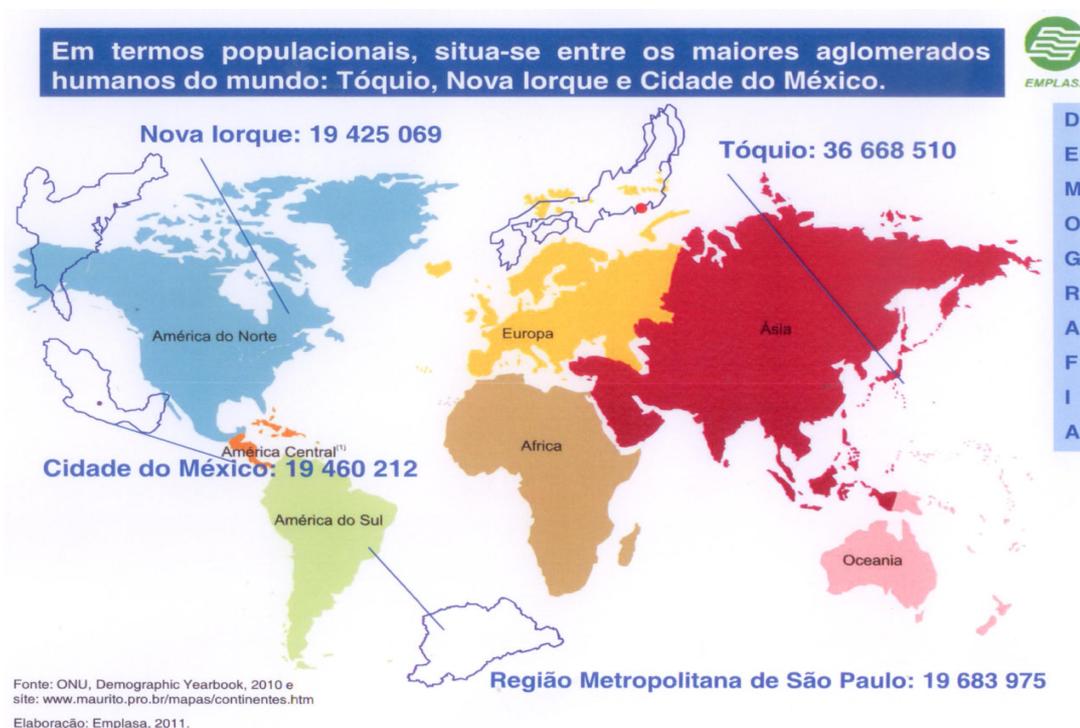
2. CONTEXTUALIZAÇÃO E REFERENCIAL CONCEITUAL

2.1. A Região Metropolitana de São Paulo – RMSP

A Região Metropolitana da Grande São Paulo foi criada pela Lei Federal nº 14, de 8 de junho de 1973, e disciplinada pela Lei Complementar Estadual nº 94, de 29 de maio de 1974. Recentemente, em 16 de junho de 2011, foi publicada pelo Governo Estadual a Lei Complementar nº 1.139, que, além de mudar a nomenclatura da região para Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), institui diversas novidades, incluindo a reorganização da região e também a criação do Conselho de Desenvolvimento.

A RMSP possui, de acordo com o relatório Emplasa (2011), 8.051 km², o que corresponde a menos de um milésimo da superfície brasileira e pouco mais de 3% do território paulista. Porém, comparando-a com outros países, principalmente europeus, verificamos que a RMSP corresponde a países inteiros.

Figura 1: Demografia dos Aglomerados



Fonte: Emplasa, 2011, Por dentro da Região Metropolitana de São Paulo (Jun 2011), p.17

A importância da RMSP fica ainda mais evidente quando analisamos os

aspectos econômicos.

De acordo com o relatório Emplasa (2011), a RMSP é o maior polo de riqueza nacional, e a metrópole São Paulo é o grande centro financeiro e de negócios do País, abrigando o comando do grande capital privado, sedes de grandes bancos e empresas.

Ainda conforme o relatório Emplasa (2011), essas características fizeram surgir e condensar na região metropolitana uma série de serviços sofisticados, definidos pela íntima dependência da circulação e transporte de informações: planejamento, publicidade, marketing, seguro, finanças e consultorias, entre outros.

A Lei Complementar nº 1.139/11 agrupou os 39 municípios pertencentes à RMSP em cinco sub-regiões, sendo o município de São Paulo pertencente a todas as sub-regiões, conforme demonstramos a seguir.

2.1.1. São Paulo

O município de São Paulo é a metrópole da região e, devido a sua importância, integra todas as cinco sub-regiões. De acordo com o relatório Emplasa (2011), o PIB paulistano supera R\$ 357 milhões, o que representa aproximadamente 62% do PIB da RMSP, 36% do PIB estadual e 11,9% do PIB nacional.

Assim como em outros municípios da RMSP, o setor industrial está cedendo espaço às atividades terciárias e, por consequência dessa migração, a cidade tornou-se importante centro mundial de serviços corporativos e financeiros, sede de inúmeras empresas nacionais e multinacionais e destacado centro de “turismo de negócios”.

2.1.2. Sub-região Norte

Composta pelos municípios de Caieiras, Cajamar, Francisco Morato, Franco da Rocha e Mairiporã, a região, conforme relatório Emplasa (2011), caracteriza-se por municípios de pequeno porte (a exceção é o município de Mairiporã) e por ser, dentre as demais sub-regiões da RMSP, a de menor porte populacional, com apenas 517.675 habitantes, o que corresponde a 2,6% – Censo 2010 – da população da

RMSP; o PIB da sub-região é modesto e representa apenas 1,5% do total da RMSP.

Figura 2: Sub-região Norte



Fonte: Emplasa, 2011, Por dentro da Região Metropolitana de São Paulo (Jun 2011), p.49

A distribuição populacional da sub-região concentra-se nos municípios de Franco da Rocha e Francisco Morato, que juntos representam 55% da população total da sub-região.

O processo de uso e ocupação urbana foi condicionado por fatores como a topografia, o sistema viário e a estrutura fundiária. Os centros urbanos dos municípios da sub-região desenvolveram-se às margens de rodovias ou ferrovias e os municípios de Caieiras, Franco da Rocha e Francisco Morato ao longo da antiga Estrada de Ferro Santos-Jundiaí, atual Linha 7 – Rubi da CPTM, e da antiga Estrada Velha de Campinas. A ocupação de Cajamar ocorreu ao longo da rodovia Anhanguera e a de Mairiporã junto à rodovia Fernão Dias.

2.1.3. Sub-região Leste

A sub-região Leste é construída pelos municípios de Arujá, Biritiba Mirim, Ferraz de Vasconcelos, Guararema, Guarulhos, Itaquaquecetuba, Mogi das Cruzes, Poá, Salesópolis, Santa Isabel e Suzano e, de acordo com o relatório da Emplasa, sua extensão territorial corresponde a 35,3% dos 8.051 km² ocupados pela RMSP.

Figura 3: Sub-região Leste



Fonte: Emplasa, 2011, Por dentro da Região Metropolitana de São Paulo (Jun 2011), p.54

A sub-região tem como característica, conforme relatório Emplasa (2011), heterogeneidade em relação à ocupação do solo, compreendendo áreas urbanas consolidadas e em processo de verticalização, além de áreas de produção hortigranjeira especializada e áreas destinadas à reserva de água para o abastecimento público.

Os municípios de Guarulhos, Itaquaquecetuba, Ferraz de Vasconcelos e Poá encontram-se mais ocupados e consolidados, resultado da expansão do eixo Leste da cidade de São Paulo, acompanhando a antiga estrada Rio-São Paulo e a antiga Rede Ferroviária Federal S.A. – RFFSA, que ligava São Paulo ao Rio de Janeiro, cujo trecho metropolitano foi transformado nas Linhas 11 – Coral e Linha 12 – Safira da CPTM.

Outro fato relevante é que Guarulhos, além de ser a segunda maior cidade do Estado de São Paulo, concentra o segundo maior aglomerado industrial da Região Metropolitana, sendo superado apenas pelo Município de São Paulo.

Já a porção mais a leste da sub-região, formada por Santa Isabel, Guararema, Biritiba Mirim e Salesópolis, caracteriza-se pela baixa densidade demográfica, com menos de 140 mil habitantes por km². A sub-região tem apresentado crescimento demográfico superior às demais sub-regiões pertencentes à RMSP.

A partir de 1985, com a inauguração do Aeroporto Internacional de São

Paulo/Guarulhos – Governador André Franco Montoro, o maior da América do Sul, por onde circulam, diariamente, cerca de 100 mil pessoas, entre funcionários, passageiros e visitantes, o setor terciário ganhou força.

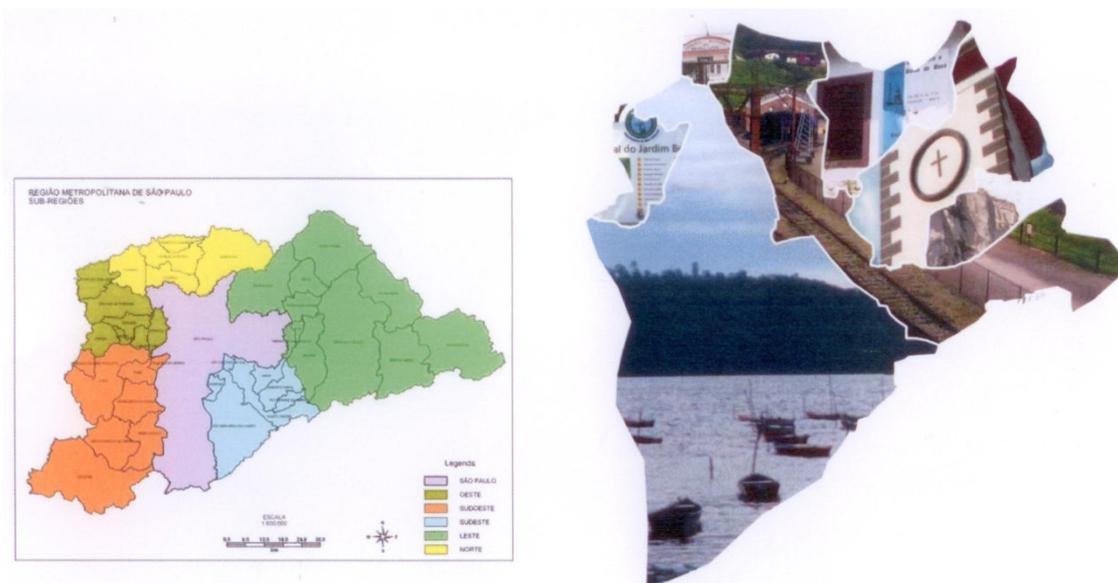
A sub-região Leste apresentou no ano de 2008 um PIB de aproximadamente R\$ 52,6 bilhões, correspondente a 9,2% do PIB total metropolitano.

A heterogeneidade da sub-região fica evidente quando analisamos o PIB dos municípios; enquanto Guarulhos contribuiu com 61% do total do PIB da sub-região, os municípios de Santa Isabel, Biritiba Mirim e Salesópolis, devido às extensas áreas de preservação de mananciais, contribuíram juntos com apenas 2% do PIB da sub-região.

2.1.4. Sub-região Sudeste

Integrada pelos municípios de São Caetano do Sul, Diadema, São Bernardo do Campo, Santo André, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra, a sub-região abrange 841 km², o que corresponde a 10,4% dos 8.051 km² ocupados pela RMSP. A sub-região é conhecida principalmente pelo complexo industrial automobilístico e metalúrgico.

Figura 4: Sub-região Sudeste



Fonte: Emplasa, 2011, Por dentro da Região Metropolitana de São Paulo (Jun 2011), p.60

Além da presença do complexo industrial automobilístico e metalúrgico ao

longo das rodovias Anchieta e Imigrantes, os municípios de São Caetano do Sul e as áreas centrais de São Bernardo do Campo, Santo André, Diadema e Mauá apresentam elevado grau de urbanização. Em contrapartida, os municípios de Rio Grande da Serra e Ribeirão Pires encontram-se em áreas de preservação de mananciais. Já a região sul da sub-região possui áreas comprometidas com a produção de água para o sistema de abastecimento metropolitano, incluindo a Bacia do Reservatório Billings.

Reunindo 13% da população metropolitana, a sub-região teve seu desenvolvimento associado à estruturação do parque fabril ao longo da antiga ferrovia Santos-Jundiaí, atual Linha 10 – Turquesa da CPTM. A concentração industrial do ABC atraiu migrantes de diversas partes do Brasil em busca de trabalho. Essa migração acentuada resultou numa acelerada expansão urbana, em parte localizada em áreas inadequadas.

A sub-região recebeu nas últimas décadas investimentos do Governo do Estado em diversas áreas, mas destacamos os corredores de ônibus metropolitanos e o transporte ferroviário de passageiros que foi revitalizado, principalmente, após a criação da CPTM no ano de 1992.

Por sua vez, os municípios criaram mecanismos de articulação, como o Consórcio do Grande ABC e a Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC, que propiciaram ações e investimentos coesos e de impacto regional, como reurbanização de favelas, saneamento básico, entre outros.

Alinhada aos investimentos públicos, a sub-região recebeu investimentos privados, atraídos pelo poder aquisitivo da população local, no setor imobiliário, educação, lazer e muitos outros setores da economia. A junção das forças gerou uma reurbanização única que beneficiou, em especial, a população de baixa renda.

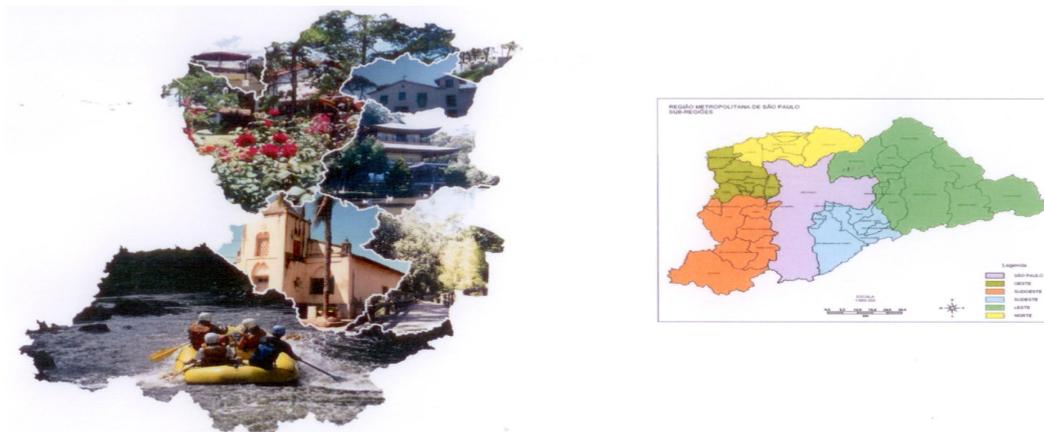
Essa sub-região, após o município de São Paulo, é a primeira em número de empregos, mas está vivendo uma mudança nesse perfil.

2.1.5. Sub-região Sudoeste

Pertencem a esta sub-região os municípios de Taboão da Serra, Embu, Embu-Guaçu, Itapeverica da Serra, Cotia, Vargem Grande Paulista, São Lourenço da Serra e Juquitiba, tendo grande parte de sua área sob o regime da Lei de

Proteção aos Mananciais e as diretrizes do crescimento limitadas por essa legislação. Assim, o perfil da sub-região é de municípios residenciais cujo PIB representa apenas 2,8% do total da RMSP.

Figura 5: Sub-região Sudoeste



Fonte: Emplasa, 2011, Por dentro da Região Metropolitana de São Paulo (Jun 2011), p.66

O processo de ocupação urbana desse conjunto de municípios foi associado à presença da Rodovia Régis Bittencourt, que faz a ligação de São Paulo com o estado do Paraná. Mas, de acordo com o relatório Emplasa (2011), apesar de a ocupação acontecer ao longo desse eixo viário, as áreas mais densamente ocupadas estão nos municípios de Taboão da Serra e região leste de Embu, em áreas limítrofes ao Município de São Paulo, caracterizando-se como uma expansão deste.

Com exceção de Taboão da Serra e Embu, que são municípios territorialmente pequenos e praticamente ocupados, os demais municípios caracterizam-se por apresentar um pequeno núcleo urbano e o restante de sua área com ocupação rarefeita por chácaras de lazer.

2.1.6.Sub-região Oeste

Os municípios de Osasco, Carapicuíba, Barueri, Jandira, Santana de Parnaíba e Pirapora do Bom Jesus compõem a sub-região Oeste e, se comparados com os demais municípios da RMSP, possuem pequena extensão territorial.

Figura 6: Sub-região Oeste



Fonte: Emplasa, 2011, Por dentro da Região Metropolitana de São Paulo (Jun 2011), p.71

A sub-região desenvolveu-se, inicialmente, ao longo da Estrada de Ferro Sorocabana, atual Linha 8 – Diamante da CPTM, e posteriormente sob a influência das rodovias Castelo Branco e Raposo Tavares.

A população da sub-região soma aproximadamente 1,7 milhão de habitantes, o que corresponde a 8,6% do total da RMSP. Os municípios de Osasco, Carapicuíba e Barueri juntos somam aproximadamente 1,3 milhão de pessoas, 74,7% do total sub-regional.

2.1.7. Características da Reorganização da RMSP

Devido ao seu processo de crescimento, o município de São Paulo, embora rico, apresenta áreas de pobreza e precárias de infraestrutura. Apesar de dispor de uma rede metroviária que transporta 3,6 milhões de passageiros por dia e ser alimentada pelo sistema ferroviário oriundo das demais sub-regiões, os problemas de circulação viária estão entre os mais difíceis de serem equacionados: nos horários de pico, os congestionamentos chegam a atingir mais de 200 km de extensão.

O objetivo da reorganização, de acordo com o artigo 3º da Lei nº 1.139/11, é

promover:

- a) o planejamento regional para o desenvolvimento socioeconômico e a melhoria da qualidade de vida;
- b) a cooperação entre diferentes níveis de governo, mediante a descentralização, articulação e integração de seus órgãos e entidades da administração direta e indireta com atuação na região, visando ao máximo aproveitamento dos recursos públicos a ela destinados;
- c) a utilização racional do território, dos recursos naturais e culturais e a proteção do meio ambiente, mediante o controle da implantação dos empreendimentos públicos e privados na região;
- d) a integração do planejamento e da execução das funções públicas de interesse comum aos entes públicos atuantes na região;
- e) a redução das desigualdades regionais.

A Lei Complementar nº 11.079/04, além de reorganizar a RMSP, prevê a criação dos Conselhos de Desenvolvimento e Consultivo.

O Conselho de Desenvolvimento tem caráter normativo e deliberativo, cujas atribuições são, além daquelas fixadas no artigo 13 da Lei Complementar nº 760, de 1º de agosto de 1994, deliberar sobre i) planos, ii) projetos, iii) serviços e iv) obras, a serem realizados com recursos do Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo e, também, qualquer outra atribuição de interesse comum que seja atribuída por lei a ele.

É responsabilidade do Conselho de Desenvolvimento especificar, dentre os campos funcionais a seguir, quais são de interesse comum ao Estado e aos Municípios da RMSP:

- a) planejamento e uso do solo;
- b) transporte e sistema viário regional;
- c) habitação;
- d) saneamento ambiental;
- e) meio ambiente;
- f) desenvolvimento econômico;
- g) atendimento social;
- h) esporte e lazer.

O planejamento do transporte e sistema viário é de responsabilidade do Estado e dos Municípios da RMSP; porém, a operação de transporte de caráter regional

será realizada pelo Estado de forma direta ou mediante concessão ou permissão, conforme legislação vigente.

O Conselho terá como membros representantes do Estado e de todos os municípios pertencentes à RMSP, além de dois membros da Assembleia Legislativa, definidos através de indicação da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa. Os representantes dos municípios serão os próprios prefeitos ou pessoa por ele designada; já os representantes do Estado e seus suplentes serão designados por ato do Chefe do Poder Executivo, considerando a indicação das Secretarias.

No Conselho será mantida a paridade entre membros representantes do Estado e dos Municípios, mas se por algum motivo existir diferença entre o número de membros do município e do Estado, os votos serão ponderados de modo a garantir 50% para cada um e a paridade entre os membros.

Os membros do Conselho deverão, através do voto secreto, eleger entre seus pares quem irá ocupar a presidência e a vice-presidência, e também definir quais serão suas atribuições. Além dos cargos citados, a entidade autárquica indicará a Secretaria Executiva.

As reuniões do Conselho serão públicas e todas as deliberações deverão ser publicadas no Diário Oficial e discutidas em audiência pública que deverá ser realizada a cada seis meses.

O Conselho de Desenvolvimento deverá estabelecer, em seu regimento, as regras para a criação de um Conselho Consultivo em cada sub-região, contendo membros da sociedade civil, do Poder Legislativo Estadual, do Poder Legislativo dos Municípios da sub-região e dos Poderes Executivos Municipais e Estadual. O Conselho Consultivo terá a responsabilidade de:

- a) elaborar propostas representativas da sociedade civil, do Poder Executivo Estadual e Municipal, do Poder Legislativo Estadual e Municipal a serem submetidas à deliberação do Conselho de Desenvolvimento;
- b) propor ao Conselho de Desenvolvimento a constituição de Câmaras Temáticas e de Câmaras Temáticas Especiais;
- c) opinar, se solicitado pelo Conselho de Desenvolvimento, sobre questões da sua sub-região.

Por fim, compete ao Conselho de Desenvolvimento constituir, sempre que julgar necessário, as Câmaras Temáticas, para as funções públicas de interesse comum, e as Câmaras Temáticas Especiais, voltadas a um programa, projeto ou

atividade específica.

O Poder Executivo Estadual, através da Lei Complementar nº 11.079/04, foi autorizado a criar uma entidade autárquica de caráter territorial, com o fim de integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum da RMSP e que terá autonomia administrativa e financeira.

Com o intuito de dar suporte financeiro ao planejamento integrado e às ações conjuntas dele decorrentes, o Poder Executivo foi autorizado a criar o Fundo de Desenvolvimento da RMSP.

2.2. Infraestrutura e Desenvolvimento

A infraestrutura de um país é, sem dúvida, um aspecto muito importante para potencializar o desenvolvimento de seus territórios. Saraiva (2008) salienta que um projeto de infraestrutura é potencialmente capaz de gerar externalidades e cita como exemplo a construção de uma estrada que, além de beneficiar os usuários diretos, possui enorme potencial de afetar positivamente a população e empresas locais.

Pinto (2005) afirma que os investimentos em infraestrutura são essenciais para o desenvolvimento econômico, aumentando a produtividade, reduzindo custos e estimulando a produção. Os investimentos em infraestrutura tornam as empresas mais competitivas nos mercados globais.

Considerando que a infraestrutura do território é um dos aspectos preponderantes para facilitar e estimular o desenvolvimento, Llorens (2001) nos dá um conceito diferente para o espaço geográfico que por essa visão é denominado como território.

[...] compreende a heterogeneidade e a complexidade do mundo real, suas características ambientais específicas, os atores sociais e sua mobilização em torno das diversas estratégias e projetos e a existência e o acesso aos recursos estratégicos para o desenvolvimento produtivo e empresarial (LLORENS, 2001, p.111).

Conforme Llorens (2001), para que uma região se desenvolva é necessária a construção de um entorno que estimule o desenvolvimento, sendo um dos aspectos mais importantes a infraestrutura do local, inclusive quanto a sua logística.

De acordo com Pinto (2005), na década de 1970 o Brasil investia sempre acima de 5% do Produto Interno Bruto – PIB em infraestrutura, tendo no início da

década de 1980 chegou a 14% do PIB. Não por acaso, naquele período o País apresentava crescimento sempre superior a 4% ao ano.

No entanto, na metade da década de 1980, as despesas correntes, aquelas utilizadas para custear os serviços públicos, do País aumentaram e os investimentos em infraestrutura começaram a cair rapidamente. Saraiva (2008) cita como exemplo os investimentos em estradas que, no período de 1990 e 1995, representaram apenas um quinto do investimento realizado entre 1970 e 1975.

Os investimentos em infraestrutura são estratégicos para o desenvolvimento; nesse sentido, os investimentos em infraestrutura, quando realizados em municípios pertencentes a Regiões Metropolitanas, em geral, propiciam externalidades positivas para os municípios vizinhos.

Pinto (2005), porém, salienta que, quando os investimentos em infraestrutura não acompanham o crescimento do país ou da região, se formam os chamados “gargalos”, como o visto com o apagão do setor elétrico do ano 2000 ou o que ocorre hoje com os transportes, onde nossas estradas, portos, aeroportos e ferrovias não são capazes de escoar a produção, diminuindo a competitividade dos produtos nacionais.

Especificamente no setor de transporte de passageiros existe um déficit de infraestrutura no Brasil, mas as regiões metropolitanas sofrem mais com o problema devido às características peculiares de deslocamento existente dos municípios periféricos para a metrópole, principalmente devido a grande parte dos empregos concentrarem-se na metrópole.

Para Pastori (2007) a melhor opção de transporte público para regiões metropolitanas é o transporte ferroviário devido à crescente urbanização e às distâncias percorridas pela população para se deslocar da residência ao local de trabalho.

Nesse sentido, considerando o déficit de infraestrutura de transporte apresentado nos países em desenvolvimento, Pastori (2007) salienta que, devido às restrições orçamentárias do Estado, investimentos em infraestrutura de transportes são uma alternativa de negócio para a iniciativa privada, ainda mais levando-se em conta que um dos objetivos das PPPs é atrair investimentos privados para suprir atividades que tradicionalmente são obrigações do Estado.

A deficiência de infraestrutura é comum em países em desenvolvimento. Azevedo (2008) constatou que o crescimento desses países é,

significativamente, comprometido pela falta de infraestrutura, o que acaba afastando as empresas e encarecendo os produtos, retirando a competitividade da região no mercado global. Para a população o impacto da falta de infraestrutura é sentido principalmente nos setores de habitação, transporte e saúde.

A mesma autora salienta que mesmo os países mais desenvolvidos estão mostrando sinais de deterioração acentuada de sua infraestrutura econômica e social devido ao longo período de subinvestimento pelas autoridades públicas.

Pastori (2007) salienta que os projetos de infraestrutura de transporte e logística são imprescindíveis para estimular e promover o desenvolvimento e o bem-estar social. Esses investimentos são capazes de contribuir para o crescimento sustentado dos municípios e da região. Quando canalizados de forma correta esses investimentos podem minimizar ou eliminar gargalos logísticos nas rodovias ou áreas urbanas.

Nesse sentido, e com a necessidade de aumentar os investimentos em infraestrutura e a grande restrição orçamentária, o Estado recorre à iniciativa privada para retomar os investimentos em infraestrutura. Assim, na década de 1990 iniciaram-se os processos de privatizações e concessões dos investimentos em infraestrutura. É o que aconteceu com os setores de telecomunicações e elétrico.

Pinto (2005), porém, lembra que privatizações e concessões só são possíveis quando o projeto é autossustentável economicamente, ou seja, a operação do serviço é capaz de remunerar o investimento realizado pelo parceiro privado.

Assim, o que fazer com os projetos de infraestrutura de interesse público que não são economicamente viáveis para a iniciativa privada, como a construção de ferrovias ou estradas com pouco tráfego? Pinto (2005) nos dá uma noção da importância desses serviços:

Embora não sejam rentáveis para os particulares, projetos desse tipo interessam ao Estado porque seu retorno econômico e social excede a receita que as empresas privadas podem extrair deles diretamente. Ou seja, esses projetos apresentam grandes externalidades positivas. Uma estrada de tráfego pouco intenso facilita o desenvolvimento de regiões isoladas, ainda que esse valor intangível não possa ser apropriado a ninguém. De forma semelhante, um serviço de coleta de lixo eficiente é essencial para a saúde de toda a população, não somente para os seus usuários diretos (PINTO, 2005, p.4).

É nesse contexto de restrição orçamentária e déficit de infraestrutura que surge a PPP, um instrumento de política pública capaz de viabilizar projetos que

seriam economicamente inviáveis para a iniciativa privada e muito caros para o Estado prover devido à grande restrição orçamentária.

Pastori (2007) salienta que, particularmente para a realidade brasileira, a PPP também é indicada para projetos de infraestrutura com pouca ou nenhuma sustentabilidade financeira, ou seja, inviáveis para a operação única e exclusiva da iniciativa privada e muito caro para o governo.

Assim, a PPP surge como um mecanismo de política pública poderoso para promover o desenvolvimento territorial e regional, pois proporciona projetos economicamente inviáveis, mas que socialmente proporcionam externalidades positivas para todo o seu entorno.

Os investimentos em infraestrutura que utilizam a modelagem de PPPs exigem a participação de um ente público compartilhando os custos, em geral, através da subvenção econômica ou subsídio de tarifa dos serviços ofertados.

Nos projetos de transporte de passageiros sobre trilhos, conforme Pastori (2007), compete tradicionalmente ao poder concedente realizar os investimentos em infraestrutura de via permanente e ao parceiro privado efetuar os investimentos em material rodante.

De acordo com BNDES (2007) a longa experiência do Reino Unido e da Austrália evidenciam que o percentual de investimentos em PPPs em relação ao investimento público é de 10%, mas o potencial de crescimento desse modelo de parceria depende da segurança jurídica existente em cada país.

O BNDES (2007) salienta que, devido à complexidade de licitação e custos, as PPPs não devem ser o principal meio de financiamento de investimentos em infraestrutura.

2.3. A Infraestrutura de Transporte Metroferroviário de Passageiros na Região Metropolitana de São Paulo

A rede de transporte na RMSP, embora seja uma das mais desenvolvidas do País, é insuficiente para atender ao crescente aumento no fluxo de deslocamento existente na RMSP.

Conforme Oliveira (2006), essa ineficiência não é exclusividade da RMSP; mesmo o transporte coletivo sendo considerado essencial para o desenvolvimento

econômico e social, o Brasil como um todo não possui um sistema de transporte coletivo de qualidade, o que resulta em maiores congestionamentos, devido ao grande volume de carros circulando nas regiões metropolitanas, e também ao aumento dos níveis de poluição, pois o transporte individual, principalmente carros, emite mais poluentes que o sistema metroferroviário.

A gestão do transporte metropolitano no Estado de São Paulo é centralizada na Secretaria de Transportes Metropolitanos – STM e composta pelas empresas a seguir:

Figura 7: Organograma STM



O transporte metroferroviário de passageiros na RMSP é operado por três empresas: duas públicas, a Companhia Paulista de Trens Metropolitanos – CPTM e a Companhia do Metropolitano – Metrô, e uma empresa privada, a ViaQuatro, Sociedade de Propósito Específico – SPE, vinculada ao Metrô, criada para operar a Linha 4, que foi concedida na modalidade de PPP – Concessão Patrocinada. A seguir apresentamos mapa do transporte metropolitano de passageiros na Região Metropolitana de São Paulo:

Figura 8: Rede de Transporte da RMSP

Mapa do Transporte Metropolitano

Metropolitan Transport Network



Legenda Legend

	1 Linha 1 - Azul Line 1-Blue	METRÔ
	2 Linha 2 - Verde Line 2-Green	METRÔ
	3 Linha 3 - Vermelha Line 3-Red	METRÔ
	4 Linha 4 - Amarela Line 4-Yellow	VIAQUATRO
	5 Linha 5 - Lilás Line 5-Lilás	METRÔ
	7 Linha 7 - Rubi Line 7-Ruby	CPTM
	8 Linha 8 - Diamante Line 8-Diamond	CPTM
	9 Linha 9 - Esmeralda Line 9-Emerald	CPTM
	10 Linha 10 - Turquesa Line 10-Turquoise	CPTM
	11 Linha 11 - Coral Line 11-Coral	CPTM
	11 Linha 11 - Coral - Expresso Leste Line 11-Coral - East Express	CPTM
	12 Linha 12 - Safira Line 12-Sapphire	CPTM
	Linha de Ônibus Especial Especial Bus Line	CPTM
	Expresso Turístico Touristic Express	CPTM
	Ponte ORCA - tarifada Orca Shuttle Service	EMTU
	Corredor Metropolitano de Ônibus ABD ABD Metropolitan Bus Corridor	EMTU

	Terminal Metropolitano de Ônibus Metropolitan Bus Terminal
	Estação Station
	Estação de Integração - gratuita Integration Station - Free Interchange
	Estação de Integração - tarifada Integration Station - Paid Interchange
	Estações com elevador Station with elevator
	Paraciclos Bike Attaching Post
	Bicicletário Bike Parking Terminal
	Bicicletário com empréstimo de bicicleta Bike Parking & Rental Terminal
	FÁCIL Estacionamento de Carro Integrado Integrated Car Parking

Informações úteis Useful Information

CPTM	www.cptm.sp.gov.br	0800 055 0121
EMTU	www.emtu.sp.gov.br	0800 724 0555
METRÔ	www.metro.sp.gov.br	0800 770 7722
VIAQUATRO		0800 770 7100



Secretaria dos Transportes Metropolitanos

O mapa de transporte metropolitano, além das empresas pertencentes ao sistema metroferroviário, inclui também a Empresa Metropolitana de Transporte Urbano de São Paulo – EMTU, empresa do governo do Estado de São Paulo responsável pela coordenação do transporte público sobre pneus.

A CPTM, empresa responsável pelo sistema ferroviário, foi criada em 28 de maio de 1992 através da promulgação da Lei 7.861 pelo Governo do Estado de São Paulo. A empresa absorveu, devido a um acordo entre o governo federal e o estadual, além das linhas de transporte de passageiros operadas pela Ferrovia Paulista S.A. – Fepasa na RMSP, as linhas operadas na região pela Companhia Brasileira de Transportes Urbanos – CBTU.

A companhia, atualmente, opera em 22 municípios e possui 89 estações ferroviárias; a malha ferroviária total chega a 262 km e está dividida em seis linhas, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Quadro 4
Linhas da CPTM

Nome	Trecho
Linha 7 - Rubi	Luz / Francisco Morato
Linha 8 - Diamante	Júlio Prestes / Itapevi
Linha 9 - Esmeralda	Osasco / Grajaú
Linha 10 - Turquesa	Luz / Rio Grande da Serra
Linha 11 - Coral	Luz / Guaianazes - Estudantes
Linha 12 - Safira	Brás / Calmon Viana

Fonte: Elaborado pelo autor

Para evidenciar o crescimento do transporte ferroviário destacamos que no início da operação da CPTM a empresa transportava 800 mil usuários por dia; conforme informação da própria empresa, em 2011 chegou à marca de 2,6 milhões de usuários por dia.

A Companhia do Metropolitano – METRÔ foi constituída em 24 de abril de 1968; porém, as obras da linha Norte-Sul foram iniciadas somente oito meses depois e apenas em 1972 foi realizada a primeira viagem entre as estações Jabaquara e Saúde; entretanto, só em 1974 fez a viagem de forma comercial entre as estações Jabaquara e Vila Mariana.

Atualmente a empresa possui 64 estações e 74,3 km de extensão,

transportando, conforme informações da empresa, aproximadamente 4 milhões de usuários por dia. O quadro 5 demonstra a divisão das estações em cinco linhas:

Quadro 5 – Linhas do METRÔ

Nome	Trecho
Linha 1 - Azul	Tucuruví / Jabaquara
Linha 2 - Verde	Vila Madalena - Vila Prudente
Linha 3 - Vermelha	Itaquera - Barra Funda
Linha 4 - Amarela	Luz - Butantã
Linha 5 - Lilás	Capão Redondo - Largo Treze

Fonte: Elaborado pelo autor

Considerando que a malha metroferroviária é insuficiente para atender à atual demanda de transporte o Governo do Estado de São Paulo canalizou, nos últimos anos, investimentos significativos nas empresas de modo a recuperar um longo período de ausência de investimento em transporte metroferroviário, conforme demonstramos:

Quadro 6 Investimento 1995-2010

Empresa	Valor R\$ Milhões	
	1995 - 2006	2007 - 2010
Companhia Paulista de Trens Metropolitanos - CPTM	6.186,6	7.662,3
Companhia do Metropolitano - METRÔ	5.660,2	11.365,2

Fonte: Adaptado de CRUZ (2010) p. 104

Durante o período de 1995 a 2006 os investimentos em transporte metroferroviário foram insuficientes, o que resultou em serviços ineficientes e, conforme Oliveira (2006), criou uma imagem marginalizada para esse tipo de transporte.

Interpretando o quadro 6, percebemos que o Governo do Estado investiu em quatro anos, 2007 a 2010, um montante muito superior ao investido em um período de 12 anos, entre 1995 e 2006.

Esse volume de investimentos direcionados para o modal metroferroviário indica uma tendência de crescimento na oferta de transporte público de qualidade, o que conforme Sardinha Neto e Conceição (2010) é vital para melhorar a qualidade de vida da população, uso do solo e a democratização do acesso aos serviços e trabalho.

2.4. As Parcerias Público-Privadas – PPPs

2.4.1.A Evolução do Conceito de PPP

As PPPs, segundo Shinohara e Savoia (2008), surgiram na Europa, especificamente no Reino Unido, com o nome de PFI – Private Finance Initiative. Nesse sentido, Pastori (2007) cita que a maioria dos autores, quando se referem à moderna origem das PPPs, utiliza-se do exemplo britânico como precursor dessa modalidade. Porém o mesmo autor ao tratar do modelo britânico esclarece que no PFI o setor público mantém a responsabilidade pela prestação de parte dos serviços, o que não acontece no modelo brasileiro.

De acordo com Shinohara e Savoia (2008), o objetivo principal do PFI é viabilizar projetos por meio do financiamento privado, pois a capacidade de implantá-los com recursos públicos estava extremamente reduzida.

No ano de 1997 o programa PFI foi ampliado e rebatizado para Public-Private Partnership (PPP); esse novo programa tinha como objetivo mudar a forma de contratação de serviços públicos, passando da compra de ativos para a compra de serviços.

A justificativa para a criação das PPPs foi o crescente déficit público aliado à ideia de potencializar sinergias e economias, aproveitando a experiência da iniciativa privada para implementar projetos de infraestrutura necessários para o desenvolvimento territorial.

Azevedo (2008) indica que as parcerias surgem como consequência não só de reorientar e redimensionar o setor público, mas também de aproximar a iniciativa privada, tendo uma base de cooperação duradoura entre o público e o privado na provisão de investimentos em infraestrutura e na oferta de serviços públicos. Essas afirmações corroboram o processo de reforma do Estado indicado por Bresser-Pereira (1998).

As parcerias entre o setor público e privado, de acordo com BNDES (2007), ganharam fôlego com a aplicação adaptada do modelo inglês de PFI. Na década de 1990 outros modelos, como privatizações e concessões, foram utilizados em grande escala, mas as possibilidades para aqueles tipos de parcerias são limitadas. A implantação do novo modelo de parceria – PPPs – considerou as características

políticas e o contexto econômico de cada país.

De acordo com Saraiva (2008), as PPPs estão em uso em vários países desenvolvidos como uma opção dos governos para aumentar a eficiência global. Nesses países há a possibilidade de realizar os investimentos com recursos públicos ou a alternativa de desenvolver uma PPP; a decisão ótima é aquela que oferece os melhores resultados para o contribuinte e a sociedade.

Alvarenga (2005) salienta que, por definição, nas PPPs cabe ao parceiro privado realizar os investimentos em construção da infraestrutura exigida para a prestação do serviço e ao Estado remunerá-lo de acordo com o desempenho ao longo do contrato. Assim, esse modelo é de grande importância para superar as restrições orçamentárias existentes nos países em desenvolvimento.

Nesse sentido, Saraiva (2008), considerando que a iniciativa privada tem melhores incentivos para operar serviços, em especial de infraestrutura, que exigem grandes investimentos, lembra que diversos países passaram a utilizar a iniciativa privada para prover obras e serviços que eram, historicamente, prerrogativas do governo.

Para Azevedo (2008) as PPPs combinam os pontos fortes dos setores público e privado, partilhando os riscos, em resposta às falhas de mercado e minimizando as falhas do Estado, assumindo uma nova via na qual Estado e mercado caminham juntos na busca da eficiência na utilização de recursos públicos, mas sem se esquecer da remuneração dos parceiros privados.

Para Pastori (2007) as PPPs são modalidades de contratação em que o governo e as empresas dividem o investimento e os riscos na construção e operação de obras e serviços públicos. As PPPs podem ser utilizadas como alternativa para viabilizar investimentos em infraestrutura em momentos de restrição orçamentária do governo, com a vantagem adicional de, em geral, apresentarem redução dos custos das obras e aumento da eficiência.

As PPPs recebem formatos diferentes, dependendo das condições políticas e sociais de cada país; nesse sentido Pasin e Borges (2003) salientam que as PPPs possuem variantes distintas, de acordo com o país em que são aplicadas, com a sua legislação e com a sua cultura.

2.4.2. A Experiência Internacional

A modelagem denominada PPPs está sendo utilizada em mais de sessenta países, principalmente pela capacidade de atrair capital privado para a realização de investimentos e obras públicas.

Para Pastori (2007) os motivos para a adoção das parcerias são diversos, mas dois se destacam; o primeiro é a restrição orçamentária, que ocorre principalmente nos países em desenvolvimento. O segundo, que acontece em países mais desenvolvidos, é o aumento da eficiência e eficácia da provisão de serviços públicos.

Alvarenga (2005) ressalta que é necessário cuidado com o modelo de PPP a ser utilizado. O autor lembra que em Portugal o modelo de PPP utilizado para as rodovias mostrou-se prejudicial ao Estado, pois o usuário da rodovia não tem custos, ou seja, a remuneração ficou a cargo do Estado, que passou a ter dificuldade de honrar os compromissos com os parceiros privados devido ao grande volume de PPPs que utilizavam o mesmo modelo.

De acordo com BNDES (2007) ao analisar a pesquisa sobre Parceria Público-Privada (PPP) de um ano (julho de 2005 a julho de 2006), realizada em 12 países, por Pierre Bernheim e Alexix Duprez (PPP International), em conjunto com as equipes de Project Finance da Ernst & Young, de que Luiz Ferreira Xavier Borges (AJ/COJOP) participou na parte relativa ao Brasil, constatou que a aplicação das PPPs está em diferentes estágios nos países estudados, mas é possível classificar em três categorias em relação ao patamar de desenvolvimento das PPPs. Os 12 países estudados classificam-se em países maduros, com potencial futuro e países iniciantes.

Os países maduros são Reino Unido, Austrália e Japão. O primeiro, como mencionado anteriormente, foi o precursor dessa modelagem e por esse motivo possui contratos com certa antiguidade que permitem o distanciamento necessário para realizar os estudos; também possui grande número de contratos assinados, aproximadamente 48 novos projetos por ano. Já a Austrália e o Japão assinaram em um curto período um volume significativo de parcerias. Nos três países os investimentos que utilizam a modelagem PPP são comuns e já atingiram aproximadamente 10% dos investimentos em infraestrutura do país.

Índia, Canadá, França, Brasil, Estados Unidos, México e África do Sul pertencem aos países com potencial futuro, nos quais a legislação é relativamente recente e ainda não existem projetos que possibilitem uma análise detalhada das vantagens e desvantagens da modelagem. Embora com poucos contratos assinados, esses países apresentam perspectivas de desenvolver essa modalidade de investimento ou parceria.

Os países iniciantes são China e Marrocos, onde existem projetos-piloto de PPP em fase de experimentação e somente após seus resultados poderá ser definida a perspectiva de desenvolvimento da modelagem nos países.

Para Azevedo (2008), ao equilibrarem o triplo vértice (provisão, financiamento e prestação de infraestruturas e serviços públicos), as PPPs passaram a ser encaradas como parte integrante das soluções governamentais como instrumentos de políticas públicas capazes de responder à premência de superar os significativos déficits de infraestrutura encontrados na maioria dos países.

2.4.3. As PPPs no Brasil

No Brasil as parcerias entre o público e o privado acontecem há muitos anos. Alvarenga (2005) lembra que elas existem desde a época do Império, por exemplo, quando as ferrovias eram financiadas pelo capital privado mediante uma garantia de remuneração do capital investido, na forma de juros garantidos pelo Tesouro do Império.

Na literatura internacional qualquer articulação ou transferência de responsabilidade entre o poder público e a iniciativa privada é considerada como PPP; são exemplos as sociedades de economia mista, *joint ventures*, franquias, terceirização, privatizações e também as concessões em geral. Diferentemente do que acontece em outros países, no Brasil são consideradas PPPs apenas as parcerias regidas pela Lei 11.079, de 2004.

Quando se analisam as experiências internacionais com PPPs, percebe-se que o termo “parceria público-privada” se aplica a uma série de parcerias que variam dentro de um espectro de transferências de responsabilidades e propriedade dos ativos envolvidos. Analisando-se o texto no contexto brasileiro, nota-se que este se refere a um tipo particular de parceria que, à primeira vista, assemelha-se a uma concessão tradicional (SHINOHARA E SAVOIA, 2008, p.42).

Nesse sentido o site da Secretaria de Planejamento do Governo Federal solicita cautela, conforme demonstramos:

O termo PPP encontrado na literatura internacional, portanto, deve ser lido com cautela e encontra um conceito similar no Brasil que denominamos "Parcerias da Administração", conceito amplo, não definido legalmente, que englobaria institutos como privatização, permissão, concessões em geral, franquia, terceirização, convênios, termos de parceria, contratos de gestão e outros (*Site* da Secretaria de Planejamento, acesso em 14/12/2011)

Mesmo no Brasil, o termo parceria público-privada é usado de diferentes maneiras, o que dificulta uma definição precisa.

A Lei 11.079/04, Lei das Parcerias Público-Privadas, que "institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública", foi sancionada em 30 de dezembro de 2004 pelo então presidente da República Federativa do Brasil Luiz Inácio Lula da Silva.

A legislação brasileira considerou as experiências internacionais em sua elaboração; sendo assim, tentou-se evitar falhas identificadas nas experiências internacionais, estabelecendo, de forma explícita, critérios de distribuição de riscos e também definições rígidas quanto aos projetos que podem ser viabilizados através de PPPs.

A Lei Federal define em seu art. 2º a parceria público-privada como um "contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa". Assim, criaram-se dois novos modelos de concessão que diferem das concessões comuns reguladas pela Lei 8.987/1995.

Concessão Patrocinada: Definida no art. 2º inciso 1 da Lei Federal como concessão de serviços ou obras públicas nos moldes da Lei 8.987/1995, envolvendo, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público.

Concessão Administrativa: Definida no art. 2º inciso 2, da Lei Federal, como contrato de prestação de serviços em que a administração pública seja usuária direta ou indireta, mesmo que envolva a execução de obras ou fornecimento de bens e instalações.

Na concessão administrativa, conforme Oliveira (2006), a concessionária não é remunerada diretamente pelos usuários do serviço ou bem público, mas sim pelo governo ou órgão ligado a ele.

A Lei Federal também instituiu diretrizes que devem ser observadas na contratação de PPPs:

- a) eficiência no cumprimento das missões do Estado e no emprego dos recursos da sociedade;
- b) respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos de sua execução;
- c) não delegação das funções de regulação, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado;
- d) responsabilidade fiscal na celebração e execução de parcerias;
- e) transparência dos procedimentos e das decisões;
- f) repartição objetiva de riscos entre as partes;
- g) sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos de parceria.

Nas PPPs o prazo de vigência dos contratos deve ser compatível com a amortização dos investimentos realizados e não deve ser inferior a cinco anos nem superior a 35 (trinta e cinco) anos.

Outra diferença significativa é a obrigatoriedade da constituição de uma Sociedade de Propósito Específica – SPE para gerir exclusivamente o objeto da parceria antes da assinatura do contrato.

De acordo com Souza (2008), a justificativa para a exigência de criação da SPE é, por parte do poder público, a facilitação do controle exercido sobre o cumprimento do contrato e também porque não é conveniente misturar recursos públicos e privados, destinados uns e outros a finalidades diversas.

Uma das grandes dificuldades para implantar as PPPs é atrair a iniciativa privada para projetos que envolvem diversos tipos de riscos.

Segundo Azevedo Neto (2008) os riscos de uma PPP podem ser resumidos nos seguintes:

- a) riscos de receita – variação da demanda, valor de remuneração, competição eficiente, atraso no início da operação, inadimplência na contrapartida pública;
- b) riscos atrelados a custo – falhas de projeto, risco tributário, variação de preços de insumos;
- c) riscos de financiamento – cambial, política monetária, aversão do investidor;
- d) riscos de autoridade – regulatório, político, judiciário, interfaces federativas;

e) riscos externos – ambiental, movimentos de consumidores, movimentos sindicais.

Para Pinto (2005), nas PPPs regidas pela Lei 11.079/04, o Estado contrata uma empresa particular para realizar uma obra e depois prestar um serviço; em contrapartida, o Estado paga uma remuneração que complementa ou substitui a receita obtida com a prestação do serviço.

Pode-se considerar que as PPPs são arranjos contratuais, entre o governo e o setor privado, para a provisão de bens e serviços tradicionalmente providos pelo setor público. Outras definições mencionam a questão da divisão de prêmio e risco entre setor público e setor privado, pois, para que haja um envolvimento voluntário do setor privado na realização de investimentos, há a necessidade do estabelecimento do prêmio (SARAIVA, 2008).

Para Pastori (2007) a PPP brasileira é um contrato de prestação de serviços de longo prazo entre o ente público e o privado, podendo os serviços ser prestados à população ou diretamente ao governo.

Pinto (2005) salienta que as PPPs permitem que o Estado delegue ao particular não só a execução da obra, mas também a elaboração do projeto. Isso faz com que os ganhos de eficiência nas PPPs sejam maiores do que nas obras públicas, pois grandes economias podem ser obtidas na formulação dos projetos.

Considerando que os projetos de infraestrutura indicados para a modelagem PPP são economicamente deficitários, existe a dificuldade de atrair investidores; Pastori (2007) aponta como característica da PPP a capacidade de estimular o investidor privado para efetivação de investimentos públicos, considerando que essa modelagem permite o compartilhamento de riscos entre os parceiros e assim atingir o equilíbrio econômico e financeiro do projeto.

Dessa forma, conforme Azevedo (2008), as PPPs representam também um instrumento de política pública que permite manter, em tempos de restrição orçamentária, um volume de investimento adequado e a modernização dos serviços públicos, utilizando o financiamento privado em troca da devida partilha dos riscos do projeto.

Em relação à restrição orçamentária, Oliveira (2006) salienta que é necessário reconhecer a incapacidade do Estado em promover os investimentos para atender à demanda de serviços públicos e de infraestrutura existente.

Contudo, o interesse do governo ao procurar a modelagem de PPP vai além

do benefício financeiro. Dentre os objetivos estão, conforme Pastori (2007), questões legais, a aderência do projeto ao plano governamental e também os interesses políticos.

Em síntese, enquanto a iniciativa privada está procurando o retorno financeiro para o investimento, o ente público procura promover o bem-estar social mantendo uma boa relação custo benefício.

Em geral os investimentos em infraestrutura são, devido às necessidades de altos investimentos, os mais beneficiados com a modelagem de PPP; entretanto conforme BNDES (2007), ao analisar a pesquisa sobre Parceria Público-Privada (PPP) de um ano (julho de 2005 a julho de 2006), realizada em 12 países, por Pierre Bernheim e Alexix Duprez (PPP International) em conjunto com as equipes de Project Finance da Ernst & Young, de que Luiz Ferreira Xavier Borges (AJ/COJOP) participou na parte relativa ao Brasil, o setor de transporte tem recebido atenção especial em diversos países, dos 12 países estudados 11 já contrataram parcerias nos setores de estradas ou ferrovias.

No Brasil, as PPPs estão sendo utilizadas com diversas finalidades, tais como construção de estádios de futebol, estação de tratamento de esgoto e, confirmando a tendência apontada pelo estudo de que os investimentos em transporte possuem grande atratividade para utilização da modelagem PPP, a primeira PPP efetivamente contratada foi para a implantação e operação da Linha 4 – Amarela do METRÔ.

3. AS PPPS NO SETOR METROFERROVIÁRIO DA RMSP

3.1. A PPP da Linha 4 – Amarela

A PPP, na modalidade de concessão patrocinada, foi assinada em 29/11/2006 entre o Governo do Estado de São Paulo, na qualidade de poder concedente, e pela sociedade de propósito específico – SPE Concessionária da Linha 4 do Metrô de São Paulo S.A. – ViaQuatro.

A contratação teve como interveniente a Companhia do Metropolitano de São Paulo – Metrô e a Companhia Paulista de Trens Metropolitanos – CPTM. Além das empresas citadas assinaram o contrato na condição de anuentes as empresas Companhia Paulista de Parcerias – CPP e a Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos de São Paulo S.A. – EMTU.

O objetivo da parceria é a concessão para a exploração dos serviços de transporte de passageiro na Linha 4 – Amarela do METRÔ de São Paulo, no trecho compreendido entre as estações Luz e Taboão da Serra. O projeto está dividido em três fases progressivas.

A Fase I consiste na operação dos trens entre seis estações (Butantã, Pinheiros, Faria Lima, Paulista, República e Luz) e também a implantação do pátio de manutenção de Vila Sônia. Os investimentos realizados por parte do parceiro privado são:

- a) fornecimento de material rodante – catorze trens metroviários de seis carros cada;
- b) implantação do sistema de sinalização nas estações, via permanente e pátio de manutenção;
- c) subsistemas de comunicação móvel de voz e dados do sistema de telecomunicações;
- d) sistema de controle de pátio Vila Sônia;
- e) sistema de supervisão e controle centralizado.

Além dos investimentos o parceiro privado deverá realizar os serviços de operação e manutenção do trecho em operação.

Nessa fase os investimentos realizados pelo poder concedente consistem na

construção da infraestrutura e na implantação de alguns sistemas, conforme detalhado:

- i) túneis e via permanente;
- ii) construção das seis estações pertencentes à Fase I de operação;
- iii) construção da estrutura das estações Fradique Coutinho, Oscar Freire e Higienópolis;
- iv) parte do pátio de manutenção Vila Sônia.

As partes do fornecimento e implantação dos sistemas de responsabilidade do Estado são:

- a) energia;
- b) telecomunicação;
- c) controle local;
- d) auxiliares;
- e) subsistema de transmissão digital do sistema de telecomunicações;
- f) sistema de controle de arrecadação e de passageiros;
- g) equipamentos auxiliares do pátio de Vila Sônia e veículos auxiliares.

A operação da Fase I, conforme informação do site da empresa ViaQuatro, iniciou em maio de 2010, com a inauguração das estações Paulista e Faria Lima, e no decorrer de 2010 e 2011 as outras quatro estações entraram em operação.

Atualmente as estações da Linha 4 – Amarela possuem interligação na estação Pinheiros com a Linha 9 – Esmeralda da CPTM, na estação Paulista com a Linha 2 – Verde do Metrô, na estação República com a Linha 3 – Vermelha do Metrô e na estação Luz com as Linhas 7 – Rubi e 11 – Coral da CPTM e com a Linha 1 – Azul do Metrô.

Essa característica de linha integradora proporcionou significativa redução no tempo dos usuários do sistema metroferroviário.

A Fase II considera a operação da Linha 4 – Amarela com as 11 estações previstas (Vila Sônia, Morumbi, Butantã, Pinheiros, Faria Lima, Fradique Coutinho, Oscar Freire, Paulista, Higienópolis, República e Luz), em pleno funcionamento, e também a operação por ônibus no trecho entre a estação Vila Sônia e a região do Taboão da Serra.

Os investimentos do parceiro privado na Fase II são:

- a) fornecimento de material rodante – 15 trens metroviários de seis carros cada;

- b) implantação do sistema de sinalização;
- c) subsistemas de comunicação móvel de voz e dados do sistema de telecomunicações;
- d) sistema de controle de pátio Vila Sônia;
- e) sistema de supervisão e controle centralizado.

Além dos investimentos citados, o parceiro privado deverá operar o serviço de transporte metroviário da Linha 4 – Amarela entre as 11 estações e operar no trecho Vila Sônia-Taboão da Serra, através de veículos sobre pneus. Ressalta-se que a operação do trecho que ocorrerá através de veículos sobre pneus não terá cobrança adicional de tarifa.

Na Fase II os investimentos realizados pelo poder concedente consistem no término das obras de infraestrutura e conclusão da implantação de alguns sistemas, conforme detalhamos:

- a) conclusão das estações Fradique Coutinho, Oscar Freire e Higienópolis;
- b) conclusão do pátio de manutenção Vila Sônia, terminal de ônibus urbano e a extensão do túnel e da via permanente até Vila Sônia;
- c) totalidade das estações Vila Sônia e Morumbi.

Além das obras citadas o Estado concluirá o fornecimento e implantação dos sistemas:

- i) energia;
- ii) telecomunicação;
- iii) controle local;
- iv) equipamentos auxiliares;
- v) subsistema de transmissão digital do sistema de telecomunicações;
- vi) sistema de controle de arrecadação e de passageiros.

A aquisição de todos os outros materiais e equipamentos necessários para a operação da Linha 4 – Amarela serão de responsabilidade exclusiva do parceiro privado.

Já a Fase III do contrato de PPP prevê a operação sobre trilhos do trecho compreendido entre as estações Vila Sônia e Taboão da Serra. As condições de operação dessa fase deverão ser definidas no decorrer do contrato.

O contrato de parceria condiciona o início da Fase II com uma série de investimentos em material rodante na Linha 9 – Esmeralda da CPTM, de forma a

garantir a integração dos usuários com a Linha 4 – Amarela na estação Pinheiros.

A remuneração do parceiro privado ocorrerá, por se tratar de concessão patrocinada, de duas formas. A primeira é através da receita tarifária do sistema metroferroviário, que deve ser centralizada em uma câmara de compensação financeira do sistema metroferroviário e do transporte sobre pneus geridos pela São Paulo Transportes – SPTrans; a segunda forma é através de contraprestação pecuniária paga diretamente pelo Estado de São Paulo.

Cabe ressaltar que a receita tarifária devida ao parceiro privado é calculada pela quantidade de passageiros transportados e pelo cumprimento dos indicadores de qualidade dos serviços prestados e de manutenção.

Em relação à divisão dos riscos citada pelos acadêmicos, a PPP da Linha 4 identificou e apropriou os riscos considerando qual dos membros da parceria possuía melhores condições para gerir e minimizar o risco.

O principal risco identificado foi o de demanda e, com intuito de mitigá-lo, foram criadas faixas de tolerância para a variação da demanda, conforme demonstrado a seguir.

Em casos de variação da demanda em 10%, para mais ou para menos, o risco é todo do parceiro privado. Para variações entre 10% e 20%, para mais ou para menos, deverá ser aplicada uma fórmula que compartilhe o risco entre os parceiros público e privado. As variações entre 20% e 40%, para mais ou para menos, será aplicada outra forma de compartilhamento do risco.

Nos casos extremos, em que a variação for superior a 40%, deverá ser realizado o reequilíbrio econômico e financeiro do contrato de concessão.

O mecanismo de mitigação do risco de demanda só poderá ser utilizado seis meses após o início de operação da Fase I.

Outros riscos identificados foram o atraso, por parte do Governo do Estado, na implantação das obras de sua responsabilidade, não realização dos investimentos na Linha 9 – Esmeralda da CPTM e concorrência das linhas de ônibus intermunicipais com a Linha 4.

Ao analisar detalhadamente o contrato de PPP, percebemos que diversas características citadas pelos autores são explicitamente consideradas, tais como a alocação de riscos para o parceiro que possuir melhor capacidade para efetuar a mitigação, a remuneração, o sistema de remuneração no qual parte é feita pelo usuário do serviço e o restante através de contraprestação do Estado, a divisão dos

investimentos realizados.

Contudo, a questão do desenvolvimento da RMSP não foi abordada de forma explícita nos documentos e a discussão ficou sempre na esfera do transporte metropolitano, ou seja, da implantação da nova linha; porém, considerando os benefícios que a implantação de uma nova linha de metrô proporciona para o entorno, é indiscutível que a construção da linha contribuiu para o desenvolvimento da RMSP.

3.2. A PPP Trens da Linha 8 – Diamante

A PPP na modalidade de concessão administrativa assinada entre a CPTM e a Companhia de Manutenção – CTrens tem como objeto a prestação de serviços de manutenção preventiva, corretiva, revisão geral e a modernização dos 288 trens da frota que operam na Linha 8 – Diamante, com critérios de confiabilidade, disponibilidade e tempo de reparo pré-definidos no referido contrato.

O contrato prevê, também, a substituição gradativa dos trens da série 5000, que atualmente operam na linha, por trens novos com um novo padrão de conforto e desempenho operacional.

A prestação de serviços de manutenção está dividida em três etapas. Na primeira o parceiro privado deverá efetuar a manutenção preventiva e corretiva dos 204 carros ferroviários da série 5000 que atualmente operam na Linha 8.

No segundo momento, com a entrega dos trens modernizados (novos), o parceiro privado deverá efetuar, em conjunto com a manutenção dos trens da série 5000, a manutenção preventiva e corretiva dos trens modernizados.

E, por fim, a terceira etapa consistirá, depois de concluída a substituição dos trens da série 5000, na manutenção dos 288 carros ferroviários que farão parte da nova frota da Linha 8 até o final do período da concessão.

Em relação à modernização da frota, embora no edital de licitação constasse que parte da frota da série 5000 deveria ser modernizada, o parceiro privado, no plano de negócios apresentado no processo de licitação, indicou que faria a substituição total dos trens da série 5000 por novos trens. Assim, o processo de modernização ou substituição dos trens ficou dividido em duas etapas.

A primeira etapa consiste na entrega de 12 trens novos de oito carros cada,

totalizando 96 carros. O cronograma prevê que o primeiro trem deve ser entregue no 13º mês após a emissão da ordem de início dos serviços e os demais deverão ser entregues mensalmente até o 24º mês.

Na segunda etapa, que deverá ocorrer entre o 22º e o 24º mês, deverão ser entregues 24 trens de oito carros, totalizando 192 carros novos e concluindo o processo de modernização dos trens, com conseqüente substituição dos trens da série 5000.

O processo de substituição dos trens atuais pelos modernizados deverá ser efetuado de forma a não interferir na qualidade da operação da Linha 8 – Diamante da CPTM, minimizando assim os impactos para a população usuária do transporte público.

Já em relação aos aspectos financeiros do contrato cabe ressaltar que, de acordo com o relatório da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional, todo o investimento de R\$ 993 milhões deverá ser efetuado pelo parceiro privado; conforme o contrato de parceria, o valor presente da PPP, base 11/2009, é de R\$ 1.802 milhões.

Nesse sentido a remuneração do parceiro privado ocorrerá em duas parcelas. A primeira, denominada Parcela A, relacionada com a prestação dos serviços de manutenção preventiva, corretiva e revisão geral dos trens, é variável e depende do Coeficiente de Mensuração de Desempenho – CMD, que é o mecanismo de verificação qualitativa de desempenho operacional.

A segunda, denominada Parcela B, é fixa, está relacionada com o fornecimento dos novos trens e será paga mensalmente a partir do 13º mês, data do recebimento do primeiro trem novo, até o final do período de concessão.

O contrato da parceria prevê, como instrumento de mitigação de riscos, em especial de inadimplemento no pagamento da contraprestação pecuniária, que a CPTM constitua mensalmente garantia suficiente para liquidar o valor da contraprestação corresponde àquele mês.

A garantia deverá ser composta dia a dia em conta corrente vinculada denominada “Conta Vinculada CPTM/PPP”, imediatamente após a emissão das faturas de cobrança por parte do parceiro privado, utilizando a receita tarifária da CPTM que consiste na participação a que tem direito a CPTM na distribuição dos recursos do Sistema de Bilhetagem Eletrônica – SBE com cartão inteligente, popularmente conhecido como Bilhete Único.

A mitigação do risco ocorre dado que toda a arrecadação do Sistema de Bilhetagem Eletrônica é centralizada em conta da Caixa Econômica Federal e, conforme cláusula 11.2.1.1.1 do contrato de PPP,

Da “Receita Tarifária Centralizada CPTM” serão primeiramente deduzidos os valores decorrentes dos “Direitos Creditórios Centralizados PPP” destinados à conta corrente vinculada de titularidade da CPTM (“Conta Vinculada CPTM/PPP”), de movimentação restrita, sendo o saldo remanescente distribuído nos termos definidos pela CPTM (CONTRATO DE PPP).

Além da garantia demonstrada, a Companhia Paulista de Parcerias – CPP na condição de fiadora da CPTM poderá ser acionada na ocorrência de evento de inadimplemento no pagamento da contraprestação pecuniária; porém, antes de acionar a garantia CPP, deverá ser liquidada a garantia CPTM e caso reste algum saldo a pagar, a CPP compromete-se a pagar em dinheiro o saldo não satisfeito.

O processo de absorção dos serviços e dos bens por parte da CPTM, devido ao fim do prazo contratual, deverá começar com 12 meses de antecedência de modo a proporcionar uma transição tranquila que não acarrete problemas na prestação do serviço do transporte e consequente dano à população usuária.

Cabe ainda lembrar que ao término do contrato de concessão todos os bens objeto da concessão devem estar livres de ônus ou encargos.

Assim como o contrato de parceira da Linha 4, o contrato de PPP na modalidade de concessão administrativa para o fornecimento de trens para a Linha 8 – Diamante da CPTM não contempla de forma explícita a questão do desenvolvimento da RMSP.

Porém, se considerarmos as afirmações feitas pelos acadêmicos de que o transporte metroferroviário é um indutor do desenvolvimento, a execução dessa parceria vai aumentar a oferta de transporte na sub-região Oeste e, também, a qualidade do serviço prestado, auxiliando no desenvolvimento da RMSP.

4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DAS ENTREVISTAS

4.1. A Experiência dos Gestores Públicos em PPPs

A primeira etapa das entrevistas realizadas teve como objetivo identificar o nível de conhecimento dos gestores públicos entrevistados em relação às Parcerias Público-Privadas regidas pela Lei 11.079/04.

O primeiro entrevistado, que para efeito deste estudo será denominado como Gestor A, é engenheiro eletricista de formação e atua como Chefe do Departamento de Planejamento de Transportes da CPTM.

Questionado quanto ao conhecimento da legislação sobre PPPs o entrevistado demonstrou domínio do assunto e ressaltou que o conhecimento que possui foi adquirido no desempenho de sua atividade profissional, tendo participado da projeção dos impactos que a operação da Linha 4 – Amarela do Metrô poderia ocasionar na operação da CPTM e, também, durante a modelagem da PPP de Trens.

O segundo entrevistado, que será denominado como Gestor B, ocupa o cargo de Assessor Técnico Executivo na Diretoria de Planejamento da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos e representa a empresa como Gerente do programa “Plano Integrado de Transportes Urbanos – Pitu em Marcha” e do Plano Plurianual – PPA 2012-2015.

Ao relatar o seu conhecimento sobre as PPPs ele menciona que participou de treinamento específico oferecido pela Fundação Getúlio Vargas – FGV e que, na condição de gerente do programa “Pitu em Marcha”, que contempla a modernização e expansão da rede, enfatiza que tanto a CPTM como o Governo do Estado de São Paulo possuem a perspectiva de realizar parcerias com a iniciativa privada para, em conjunto com investimentos diretos do Estado, promover melhora na qualidade e o aumento da oferta de transporte na RMSP.

O terceiro entrevistado, que será denominado Gestor C, é, atualmente, Gerente de Controle Financeiro na Companhia do Metropolitano de São Paulo – Metrô.

Ele relata que o seu envolvimento com as PPPs iniciou-se antes mesmo da

publicação da Legislação Federal, pois o Estado de São Paulo em conjunto com o Metrô já estavam trabalhando na modelagem da Linha 4 – Amarela utilizando como parâmetros a Lei de Concessões tradicionais e, posteriormente, a Lei de PPPs do Estado de São Paulo.

Enquanto a Lei 11.079 estava sendo aprovada nós estávamos já no desenvolvimento de concessão da Linha 4. Então, nós não tínhamos a Lei 11.079; nós tínhamos, na verdade, só a Lei Estadual que havia sido aprovada seis meses antes, mas nós já estávamos trabalhando na concessão mesmo antes da Lei Estadual. Nós acompanhávamos, já naquele momento, a tramitação da Lei Federal, e tínhamos alguns princípios, parâmetros e condições que estavam sendo discutidos e negociados no Congresso Nacional, mas estávamos trabalhando sem os detalhes do que depois foi aprovado na Lei.

O fato de ter se antecipado à publicação da legislação federal não ocasionou grandes dificuldades de adaptação da PPP, pois o escritório de advocacia do Dr. Carlos Ari Sundfeld, que auxiliou a modelagem da PPP, também participava, como consultor no Congresso Nacional, da redação da Lei 11.079/2004.

Então, trabalhamos, na verdade, muito mais com o que a gente tinha na concessão onerosa, a chamada concessão tradicional, com os princípios desse modelo, porque as informações que nós tínhamos é que a Lei 11.079 traria algo adicional à Lei 8.987, mas não a mudaria, e foi justamente o que aconteceu, e nos ajudou muito porque quando a Lei foi promulgada e iniciamos o trabalho para adequar o que tínhamos ao modelo da Lei 11.079 em, praticamente, seis meses após a promulgação da Lei. Nós estávamos com a modelagem pronta e o edital praticamente pronto, porque o avanço que nós tivemos durante esse período foi muito grande e nós tivemos uma ajuda muito grande nesse período porque havíamos contratado o Unibanco para ser o nosso *adviser* no desenvolvimento da PPP; mas, além do Unibanco, nós contamos com um escritório de advocacia contratado pelo Unibanco e pelo Metrô, do Dr. Carlos Ari Sundfeld, que foi o consultor do Congresso Nacional na redação da Lei 11.079, o que nos ajudou tremendamente, porque ele trouxe muita contribuição com suas orientações.

Além da PPP da Linha 4 ele ressalta que participa atualmente de todas as parcerias que estão em estudo no Metrô de São Paulo.

O quarto entrevistado, que será denominado Gestor D, ocupa o cargo de Assessor da Diretoria Financeira do Metrô.

Perguntado sobre o seu conhecimento em relação às PPPs ele ressalta que o Metrô trabalha com esse modelo desde antes da publicação da Lei; porém, sua participação direta ocorreu apenas na modelagem de toda a documentação e edital da concessão administrativa do Sistema de Arrecadação Centralizada, em que o parceiro privado será responsável por toda a arrecadação do sistema metroferroviário. Cabe salientar que essa PPP até o presente momento não foi contratada.

O quinto entrevistado, que será denominado Gestor E, no momento atua como Coordenador da Comissão de Monitoramento das Concessões e Permissões dos Transportes Públicos Metropolitanos que está atrelada à Secretaria dos Transportes Metropolitanos.

Ele relata que sua experiência com as PPPs se resume aos trabalhos da comissão que são o monitoramento, fiscalização, liberações dos pagamentos, análise de eventuais pleitos de reequilíbrio econômico e financeiro, mitigações de riscos, ou seja, toda a interface entre a concessionária e o poder concedente, representado pelo Estado.

Ele ressalta que essa comissão, da qual é coordenador, é provisória e será extinta quando da criação da Agência Reguladora dos Transportes Públicos Metropolitanos.

O meu envolvimento se deu em função da minha atividade como Coordenador da Secretaria dos Transportes Metropolitanos da Comissão de Monitoramento das Concessões e Permissões dos Transportes Públicos Metropolitanos, de caráter provisório, criada no final de 2006 para atender ao primeiro contrato do Estado de São Paulo com a Concessionária da Linha 4 – Amarela constituída provisoriamente até que o Estado implantasse a Agência Reguladora dos Transportes Públicos Metropolitanos. O estudo dessa agência já foi concluído e já se encontra em fase de andamento a proposição da sua criação.

O sexto entrevistado, que será denominado Gestor F, trabalha como Diretor de Planejamento na Companhia Paulista de Trens Metropolitanos e possui grande experiência no planejamento de transportes, tendo atuado ativamente no planejamento da Secretaria de Transportes Metropolitanos durante a gestão do então Governador José Serra, no período de 2007 a 2010.

Questionado sobre a experiência com as PPPs ele ressaltou que participou de treinamentos e oficinas de capacitação e, também, através da participação em três projetos de PPP.

Nós participamos de maneira mais significativa na PPP do Expresso ABC e, de maneira colaborativa, na PPP de trens da Linha 8; também acompanhamos o sistema de bilhete integrado da Secretaria dos Transportes Metropolitanos.

O sétimo entrevistado, que será denominado Gestor G, atualmente ocupa o cargo de Diretor Presidente na Companhia Paulista de Trens Metropolitanos.

Ao relatar seu envolvimento com as PPPs ele ressalta que sua experiência com concessões antecede a publicação da Lei das PPPs em 2004, pois participou do Programa de Concessões de Rodovias para o Estado de São Paulo e

posteriormente trabalhou como Diretor Administrativo e Financeiro na Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo – Artesp.

Na realidade, a minha experiência antecede um pouco a PPP. Eu trabalhei no Programa de Concessões de Rodovias para o Estado de São Paulo, quando o Estado resolveu fazer um programa de concessão administrativa para as rodovias estaduais. Eu fiz parte da equipe que trabalhou na modelagem e, depois, trabalhei na Artesp como Diretor Administrativo e Financeiro, que foi a minha primeira experiência.

Especificamente em relação às PPPs o Gestor G salienta que, embora tenha conhecimento das PPPs vigentes, não participou de forma ativa do processo de elaboração e que sua experiência se resume principalmente à gestão das PPPs. Ele ressalta que, hoje em dia, a CPTM está trabalhando na modelagem de uma PPP para o Expresso ABC, que está ainda em fase de análise junto ao Comitê Gestor na Secretaria de Planejamento.

O oitavo entrevistado, que será denominado Gestor H, atua como Gerente de Planejamento de Transportes na Companhia Paulista de Trens Metropolitanos.

Perguntado sobre a sua experiência ele ressalta que, embora tenha participado de alguns cursos introdutórios, seu conhecimento foi adquirido na prática, durante as discussões sobre os projetos de PPPs vigentes e, principalmente, dos novos projetos em fase de modelagem.

É um conhecimento adquirido com a prática. Participei de alguns cursos introdutórios sobre o assunto; contudo, com o desenvolvimento dos projetos você tem a oportunidade de conhecer melhor e, ao se deparar com problemas, conseguir manobrar certos empecilhos [...] Então, esse é o conhecimento que eu tenho, adquirido nas discussões cotidianas durante esses anos de discussão referente ao projeto do Expresso ABC que está sendo tratado na CPTM.

O nono entrevistado, que será denominado Gestor I, é consultor licenciado da Fundação Getúlio Vargas e atualmente Assessor Técnico Executivo no Gabinete da Secretaria dos Transportes Metropolitanos – STM.

Questionado sobre o seu conhecimento e envolvimento com as PPPs ele ressalta que sua experiência se deu na modelagem das novas PPPs. No primeiro momento foi identificado que existiam alguns defeitos estruturais na legislação.

[...] Na época, ficou claro que essa legislação tinha alguns defeitos estruturais, como, por exemplo, o fato de o investimento privado, voltado à infraestrutura pesada, necessitar de uma contraprestação pesada do Estado e essa contraprestação ser considerada receita tributável da SPE.

O Gestor I salientou que o seu interesse nesse processo se deu no aspecto

da análise dos fluxos financeiros e dessa inconsistência da legislação. Uma de suas atribuições está relacionada a viabilizar meios para o poder público conseguir ampliar sua capacidade de atuação, de uma maneira, teoricamente, mais rápida e eficiente. Em relação à tributação ele foi enfático em seu posicionamento:

Se o Estado quer desenvolver uma parceria com o privado, na qual ele é interessado, no momento em que são colocadas tributações dessa natureza, essa parceria se torna financeiramente inviável.

O décimo entrevistado, que será denominado Gestor J, atualmente é Coordenador na Unidade de Financiamento da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional. Já atuou como Secretário Executivo substituto do programa de PPPs e Concessões e participou de diversos seminários internacionais com o intuito de conhecer esse modelo de parceria, que já estava consolidado em outros países e que no Brasil apresentava-se de forma incipiente.

Ele participou ativamente da equipe que elaborou o Projeto de Lei do Estado de São Paulo e, inclusive, fez a leitura e os esclarecimentos necessários na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo.

Foi um momento certo e adequado, no qual tivemos a oportunidade de elaborar o Projeto da Lei Paulista, assim como a defesa do Projeto de Lei na Assembleia Legislativa. Ficamos dois ou três dias diretos, até a meia-noite, respondendo a questões dos deputados para conseguirmos a aprovação. A partir da elaboração da Lei de PPP que antecedeu a Federal, nós partimos, conforme previsto na Lei, para a montagem de estrutura institucional do Programa PPP em São Paulo.

Analisando as informações apresentadas percebemos que a experiência dos entrevistados é relevante e que foram selecionados gestores que possuem experiências complementares, ou seja, nas diferentes etapas de um projeto de PPP.

Embora todos os gestores tenham demonstrado conhecimento sobre a legislação, cabe ressaltar que o conhecimento da legislação demonstrado pelo Gestor I, que, inclusive, realizou um comparativo entre a legislação estadual e a legislação federal, e a experiência do Gestor J, que participou da elaboração da legislação estadual, foram de grande contribuição para a elaboração das parcerias vigentes e da modelagem dos projetos que estão em estudo.

Em relação à experiência dos gestores com as PPPs em operação, destacamos que quatro dos entrevistados participaram de ao menos uma das etapas – modelagem, implantação ou execução – da PPP de trens da CPTM e que cinco deles participaram de alguma fase da PPP da Linha 4 – Amarela do METRÔ.

Entre os entrevistados apenas o Gestor J não está participando de nenhum

novo projeto de PPP, pois atualmente ele coordena na Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional a equipe responsável pela captação de recursos junto a bancos de fomento.

4.2. As Vantagens e Desvantagens das PPPs em Relação aos Modelos Tradicionais de Contratação

A segunda etapa da entrevista teve o objetivo de verificar, na opinião dos gestores públicos, quais são as vantagens e desvantagens que as PPPs, nas modalidades de concessão patrocinada e administrativa, proporcionam em relação às modalidades tradicionais de contratação ou prestação de serviços.

O Gestor A ressalta que, embora muitos acreditem que as PPPs são apenas uma nova maneira de financiamento para obras e serviços públicos, a PPP é sim um instrumento de financiamento, porém não é apenas isso. Ela proporciona a divisão de riscos entre os parceiros, o que proporciona uma vantagem para o modelo de PPP em relação aos outros tipos de contratação.

[...] Não é simplesmente um financiamento. Quando se estrutura bem uma PPP, independente da modalidade, deixando bem claros os riscos e atribuições que cada ente deve assumir, tanto o parceiro privado quanto o ente público, eu acredito que, além de se obter uma fonte alternativa de financiamento aos modelos tradicionais, também se consegue obter uma mitigação de riscos.

Assim, para o Gestor A as PPPs são, além de uma importante fonte de financiamento que desonera o Estado, um importante instrumento de gestão, pois proporciona a divisão dos riscos entre os parceiros público e privado.

Já para o Gestor B a principal vantagem é o tempo, ou seja, a maior agilidade na implantação de projetos de grande magnitude, pois o Estado está sujeito a regras, como a Lei 8.666/93, que impõe um trâmite processual que torna o processo de licitação e contratação mais lento que o praticado pelo parceiro privado.

Cabe ressaltar que para a contratação de uma PPP é necessário um processo licitatório que, além de seguir a Lei das PPPs, segue as regras e normas instituídas pela Lei de Licitações 8.666/93.

Outra vantagem mencionada pelo Gestor B foi a utilização da PPP como instrumento de financiamento. Ele ressaltou que, uma vez que grande parte dos investimentos de uma PPP são realizados pelo parceiro privado e o ente público é

desonerado, isso proporciona a possibilidade de investimentos simultâneos em diversos setores da administração pública.

Para finalizar essa questão o Gestor B resumiu as vantagens das PPPs em relação aos demais modelos, conforme demonstrado abaixo:

Eu resumiria da seguinte forma: tempo e desoneração do Estado com respeito ao investimento em larga escala num curto espaço de tempo.

O Gestor C, quando questionado sobre as vantagens das PPPs em relação aos modelos tradicionais de contratação e prestação de serviços, ressaltou que as PPPs proporcionam uma série de vantagens, porém destacou que o ponto central que deve ser observado é que a PPP é uma alternativa de obtenção de recursos para o setor público, ou seja, é uma opção de financiamento de que o Estado pode se beneficiar.

Ele foi enfático ao salientar que, embora as PPPs possam proporcionar diversas vantagens em relação aos demais modelos, a sua utilização deve ser feita de forma criteriosa e não apenas como um “modismo” ou como uma opção de financiamento, conforme demonstrado abaixo:

O Estado sempre vai perder se entrar em uma PPP por “onda”, ou seja, “o Governo Federal está fazendo”, “os municípios estão fazendo”, “os outros setores estão fazendo”, “então o nosso setor de transporte tem que fazer também porque a 'onda' é essa, fazer PPP”. Está errado, o caminho não é esse; o caminho é aproveitar uma PPP como oportunidade; efetivamente, a análise tem de ser feita para o Estado, e o Estado tem sim como se beneficiar disso, quando da análise de várias ferramentas que se utilizam para avaliar essa oportunidade e esse benefício que uma PPP pode gerar, uma das ferramentas que se utiliza muito, o *value for money*, para avaliar realmente que haverá um ganho na Parceria Público-Privada.

Para ele existe uma série de atividades de apoio no serviço público que pode ser explorada por Parceria Público-Privada na modalidade de concessão administrativa, principalmente no setor de transportes, no qual as entidades devem privilegiar o transporte de passageiros.

As atividades de apoio podem muito bem ser delegadas para a iniciativa privada com ganho para o setor público. Porém, ele ressaltou que muitas contestações são feitas em relação à participação privada no fornecimento de serviços públicos.

Colocam-se muitas contestações na participação da iniciativa privada, um termo muito usado pelos opositores dessa parceria é o “entreguismo”, ou seja, entregar a iniciativa pública ao setor privado, mas não se trata de entregar. É o Estado ser beneficiado, talvez seja um termo desgastado, mas significa o Estado ganhar, e não há problema nenhum em o Estado ganhar; muito pelo contrário, o Estado tem que ganhar sempre numa parceria com o

setor privado. Eu acho que esse é o aspecto que tem de ser analisado.

Como exemplo o Gestor C lembra que o Estado de São Paulo está retomando um projeto de PPP, na modalidade de concessão administrativa, que durante muito tempo foi chamado de Metropas e que tem por finalidade a concessão do sistema de arrecadação, ou seja, todo o sistema de bilhetagem. Para ele o grande benefício é que essa é uma atividade de apoio na qual existe todo um enfoque financeiro e os profissionais de transportes não são especialistas.

[...] não somos especialistas; portanto, eu tiro essa preocupação da empresa de transporte e foco no que eu tenho de mais importante, que é o transporte de passageiros, e me benefico da qualidade desse serviço de bilhetagem por quem sabe fazer por um custo menor e com maior qualidade, e até me beneficiando em termos financeiros, porque ele oferece os serviços por um custo menor e com oportunidades de negócio que podem me render inclusive ganhos. Então, eu acho que o Estado e o parceiro privado ganham. Todos ganham e, na ponta, o nosso usuário de transporte também ganha, porque ele vai ter uma qualidade de serviço de transporte melhor e se beneficiando de todas as vantagens de um sistema de arrecadação também eficiente.

Para o Gestor C é exatamente essa a vantagem das PPPs da modalidade de concessão administrativa: ganho de tempo e de qualidade ao deixar as empresas públicas e o Estado focados em sua função principal e na qual são especialistas.

Em relação às PPPs na modalidade de concessão patrocinada ele ressalta que, além dos benefícios da concessão administrativa, ela permite a concessão de serviços públicos deficitários ou com tarifas sociais, como é o caso do transporte metroferroviário.

[...] a patrocinada é um grande avanço na verdade, eu vejo como mérito deste modelo o fato de o Estado vir e complementar a tarifa pública que não é suficiente para remunerar o parceiro privado, porque a tarifa pública, principalmente na área de transporte, tem um caráter social, ela tem que levar em conta o poder aquisitivo do usuário e a sua necessidade. Então, como você viabiliza isso? Só tem uma forma, é contando com a figura da contraprestação pecuniária que complementa o que a tarifa pública não pode complementar.

No caso da concessão patrocinada o Gestor C ressalta que, além do ganho de tempo e de qualidade já demonstrados na concessão administrativa, existe também o benefício do compartilhamento dos principais riscos dos empreendimentos. Essa divisão proporciona conforto e garantia ao privado, mas coloca o Estado como beneficiário caso o lucro seja maior do que o estimado no contrato. Nos modelos de contratações ou prestação de serviços tradicionais não existe essa possibilidade de divisão dos riscos.

A PPP não traz só uma fonte de recursos, mas junto com uma alternativa de

obtenção de recursos traz também a melhoria do próprio serviço do Setor Público.

O Gestor D, quanto às vantagens que as PPPs podem proporcionar em relação aos modelos tradicionais de contratação e prestação de serviços, ressalta que a visão de que a concessão administrativa é uma contratação de prestação de serviços com prazo maior do que o permitido pela Lei 8.666/93, ou seja, cinco anos, é uma visão incompleta, pois pode-se utilizar a concessão para efetivas melhorias, inclusive, como é permitido pelo contrato de PPP, vincular pagamento a desenvolvimento e prestação de serviços.

Nas PPPs os serviços devem ser medidos na forma de indicadores de avaliação, vinculando, dessa forma, o pagamento ao cumprimento de alguns desses indicadores, o que não é permitido pela Lei 8.666.

Ele cita como exemplo a contratação de serviço de limpeza, na qual no modelo tradicional de contratação remunera-se o serviço de limpeza por metro quadrado limpo, independente da qualidade do serviço. Por outro lado, em um processo de concessão administrativa, é possível estabelecer indicadores para representar efetivamente esse serviço de limpeza e efetuar a remuneração de forma variável quanto à qualidade medida pelo indicador. Ele cita outro exemplo, porém desta vez real:

Há também a concessão administrativa dos trens da CPTM, em que o Concessionário recebe de acordo com a disponibilização de oferta; dessa forma, se consegue pagar mediante o cumprimento de alguns indicadores, dinâmica essa que não pode ser adotada em um contrato baseado na Lei 8.666.

Outra vantagem citada é o Estado efetuar apenas uma licitação e realizar a gestão de somente um contrato. Mais uma vez ele utiliza como exemplo a PPP de Trens: na concessão administrativa para a manutenção e fornecimento de trens foi realizada uma licitação pública e o parceiro privado ficou responsável por todos os serviços necessários; se fosse utilizado o modelo tradicional de contratação seria necessário efetuar diversos processos licitatórios e conseqüentemente efetuar a gestão de diversos contratos.

Estimulado a responder sobre a PPP ser considerada uma opção de financiamento, o Gestor D diz acreditar que na concessão patrocinada isso até certo ponto seja verdade, e faz um resgate do surgimento das PPPs na Inglaterra:

Essa questão nos leva ao cerne do surgimento das PPPs que ocorreu na Inglaterra nos tempos da Margaret Thatcher, quando o Estado estava sem recursos para aplicar em infraestrutura que ainda deveria ser implantada. Optou-se, portanto, a buscar, no parceiro privado, os recursos para as

infraestruturas básicas que são de responsabilidade do Estado.

Ele ressaltou que, além dos recursos, o Estado buscava a *expertise* da iniciativa privada, o que é um benefício adicional que as PPPs proporcionaram.

Para o Gestor D o grande desafio de uma PPP é encontrar o equilíbrio entre os interesses dos parceiros público e privado. O parceiro público quer a prestação do serviço e o parceiro privado visa ao lucro.

É necessário encontrar um equilíbrio para atender à necessidade de ambas as partes. Deve haver uma consciência do parceiro privado de que, a partir do momento em que há essa parceria, ele é um prestador de serviço público e não deve pensar apenas em ganhar dinheiro com essa parceria.

Em relação ao benefício da divisão dos riscos ele resalta que a situação econômica tem bastante influência no processo de alocação dos riscos, pois, se há uma grande necessidade de realizar uma PPP e não se tem recursos, muito provavelmente o parceiro público terá de assumir grandes riscos.

Se o momento da economia está desfavorável, esse risco irá decair muito mais sobre o parceiro público, fazendo com que o parceiro privado assumira certa autonomia diante dessa parceria, estabelecendo suas próprias regras e condições e tornando o parceiro público refém.

Já quando o momento econômico é favorável, o parceiro público justifica as necessidades de se realizar essa parceria, não em função da falta de recursos, e sim da agilidade que o parceiro privado possui. Assim, a divisão dos riscos e o jogo de poder são proporcionais, o que gera resultados positivos para o parceiro público e para o privado.

Se o parceiro público demoraria quatro ou cinco anos para implantar um terminal aeroviário, o parceiro privado o faz em dois terços desse tempo. Logo, o parceiro privado deixa claro que tem a pretensão de realizar a parceria sem assumir grandes riscos. Dessa forma, isso passa a ser um projeto bom também para o parceiro privado e se consegue fazer a divisão de riscos.

A correta alocação dos riscos é fator determinante para o custo da PPP, pois quanto mais riscos o parceiro privado assume maior é o retorno exigido para participar da PPP; porém, o privado resalta que o público não pode assumir todos os riscos, pois no futuro ele teria que arcar com problemas dos quais não possui gestão.

Em relação ao custo das PPPs em comparação com os modelos tradicionais de contratação e prestação de serviços o Gestor D salienta que a análise deve ser feita considerando o custo benefício e não apenas o custo financeiro; nesse sentido,

uma PPP bem estruturada pode ter um custo benefício para o Estado e para a população muito atraente.

Já o Gestor E, quando questionado sobre as vantagens e desvantagens que as Parcerias Público-Privadas, no modelo de concessão administrativa ou patrocinada, podem proporcionar em relação aos modelos tradicionais de contratação ou prestação de serviços, ressaltou como ganho principal a redução no tempo de implantação do projeto, conforme citamos a seguir:

Na Parceria Público-Privada, onde há investimento de um concessionário, se reduz o tempo de implantação, porque a velocidade de implantação da iniciativa privada é maior do que a do Estado, já que este não possui a legislação e todo o processo burocrático de implantação. Então, fazer uma concessão ou contratação comum significa que o Estado tem que fazer todo o investimento e, depois, a concessão. No caso das parcerias, a participação do concessionário consegue acelerar bastante esse processo.

Em relação ao ganho de tempo no processo licitatório ele foi enfático quanto à existência de uma redução significativa no tempo do processo licitatório e citou como exemplo a construção de uma nova linha de metrô, em que as contratações são feitas por especialidades, o que demanda tempo e aumenta o custo total do projeto.

[...] O Estado tem que fazer diversas licitações; pelo menos no nosso caso, não há uma contratação única pelo Estado, há uma divisão em especializações: o Estado contrata a obra, os sistemas elétricos e auxiliares, material rodante, sistema de sinalização e toda a parte de fiscalização.

O Gestor E cita como exemplo a PPP da Linha 4, em que o investimento foi dividido entre o Estado e a Concessionária e, em sua opinião, o resultado foi positivo; entretanto, salientou que quando os investimentos são divididos é necessário atenção especial com as interfaces, porque sempre que se divide um fornecimento, se divide também a responsabilidade, e a interface fica muito difícil.

Outro ponto destacado foi a questão do custo de uma PPP em comparação aos outros modos de contratação. O Gestor E salientou que independentemente do custo financeiro temos que observar outros aspectos, como a capacidade de implantação do Estado e as externalidades geradas com o projeto.

[...] se você imaginar quanto se gasta em uma cidade como São Paulo, Rio de Janeiro e outras grandes capitais, com o trânsito caótico que nós temos hoje, com os acidentes, gastos com combustíveis, poluição atmosférica, ou seja, com as externalidades, mesmo tendo recursos, o Estado tem uma limitação de implantação; então, se o Estado faz uma parceria em que a iniciativa privada consegue, também com qualidade, implantar sistemas paralelos ao Estado, se obtém um ganho fantástico. Uma linha de metrô, por exemplo, se paga muito rapidamente com as externalidades.

Em relação ao impacto no entorno das obras ou do local do investimento, o

Gestor E utiliza como exemplo as estações de metrô ou trem na RMSP; em geral as regiões que recebem uma estação recebem melhorias viárias e o comércio no entorno é impactado positivamente.

Ele destaca, porém, que alguns bairros residenciais de alto padrão são contrários à implantação de uma estação de metrô devido ao aumento no fluxo de pessoas na região.

O Gestor F, quando questionado sobre as vantagens e desvantagens que as Parcerias Público-Privadas, no modelo de concessão administrativa e patrocinada, podem proporcionar em relação aos modelos tradicionais de contratação ou prestação de serviços faz uma reflexão que não se trata de vantagens ou desvantagens e sim do planejamento efetuado pelo Estado e as possibilidades que cada modelo de contratação ou concessão pode proporcionar.

A Lei da PPP possui uma dinâmica diferente de uma prestação de serviços e de uma contratação de obras e infraestrutura. Ela traz no bojo a implantação, manutenção e operação de serviços, e não o projeto. A identificação deste deve estar alinhada à existência da proposta dentro do PPA (Plano Plurianual do Governo do Estado). Logo, a PPP surge para permitir e facilitar uma estruturação de negócios que possa ter a participação da iniciativa privada. Algumas vezes, o Estado não necessita desses serviços sob seu cuidado; ele necessita, sim, da implantação do serviço, que pode, no caso, ser gerido por uma empresa privada e regulado por agentes do Estado.

Estimulado a realizar uma comparação entre os modelos ele ressaltou que pode haver um ganho no tempo total do projeto, especialmente no processo licitatório, mas que esse ganho não é significativo, pois a modelagem de uma PPP é muito complexa e demanda mais tempo do que a de uma contratação comum.

Porém, ele conclui dizendo que o ganho principal é a transferência para a iniciativa privada de uma atividade que não precisa obrigatoriamente ser desenvolvida pelo Estado.

O processo de contratação, eventualmente, pode ser mais eficiente, porque o Estado fica, muitas vezes, sob o jugo dos processos licitatórios que podem se prolongar. Mas, por outro lado, também há o prazo necessário para estruturar a PPP, que não é algo simples: é preciso fazer a contratação de uma empresa para realizar os estudos necessários, e somente após esses estudos se estrutura a proposta e se adquirem as autorizações do Estado, bem como ocorre a discussão com outros órgãos do Estado. Após todo esse processo, é necessária autorização para que ocorra a publicação do edital e o processo licitatório. O maior ganho, portanto, não está relacionado às questões temporais, e sim ao fato de se poder transferir essa atividade do Estado para a iniciativa privada.

Questionado sobre o fato de a PPP ser uma forma de financiamento, ele concorda que a PPP é de fato uma fonte alternativa de financiamento e que pode

antecipar benefícios para a sociedade.

Eu entendo que essa é uma alternativa inteligente como forma de se obter a participação da iniciativa privada, porém os ganhos sociais e socioambientais são da natureza do projeto e não resultado da participação do parceiro privado. Pelo fato de os projetos já trazerem ganhos para a sociedade, eles acabam entrando na carteira de políticas do Estado e de municípios. Com a participação da iniciativa privada, esses municípios ou o Estado podem voltar suas atenções de uma forma mais distributiva para as políticas setoriais.

O atual presidente da CPTM, Gestor G, quando questionado sobre as vantagens e desvantagens que as PPPs podem proporcionar em relação aos modelos tradicionais de contratação ou prestação de serviços, salientou que para determinados empreendimentos, nos quais a presença do Estado é dispensável, é sempre positiva, porém ressaltou que esse processo deve estar alinhado com as condições e planos do Estado.

[...] Não adiantar sair buscando recursos "a torto e direito" e pagando, às vezes, alguns custos financeiros adicionais se o Estado tem recursos orçamentários para fazer frente ao programa de investimento.

Ele ressalta que o mais importante é a análise de todos os projetos prioritários do Estado, independente do setor, e depois verificar a capacidade orçamentária de financiar a execução desses projetos, tanto com recursos próprios como de bancos de fomento, como o BNDES, BID e BIRD, e só então devem-se procurar outros mecanismos, como as PPPs, para viabilizar esses projetos.

[...] eu acho interessante buscar a parceria do privado para fazer frente ao investimento. Eu sou favorável, mas dentro dessa lógica, o plano tem que ser inteiramente analisado em nível de Estado, avaliado, estruturado e distribuído de uma forma organizada, para que não haja desbalanceamento.

Para o Gestor G a decisão pelo modelo de contratação que será utilizado passa necessariamente pelas características do projeto e cita como exemplo a construção da Linha 4, na qual parte dos investimentos, aqueles que ficaram sob a responsabilidade do Estado, foram efetuados através de contratações tradicionais e outra parte foi realizada pelo parceiro privado contratado através da modelagem de PPP.

Resumindo, a escolha do modelo de contratação depende muito do projeto e das condições orçamentárias do Estado. O Gestor G ressalta os projetos que a CPTM está desenvolvendo.

Aqui na CPTM, nós temos falado muito em dois projetos, que são o trem regional de Jundiaí e o de Sorocaba; são dois projetos de valores bastante elevados. É bem provável que o Estado terá que arcar com uma boa parte ou o todo da obra, mas essa informação nós só vamos ter com o processo

base executivo que estaremos lançando no mês de agosto para o projeto de Jundiaí.

Para o Gestor H a principal vantagem das PPPs é a possibilidade de implantar projetos que não apresentam viabilidade econômico-financeira e, também, que a utilização da parceria proporciona economia de tempo na concepção e implantação do empreendimento; porém, como o Estado ainda está aprendendo a utilizar esse modelo, essa vantagem não pode ser confirmada.

Houve uma demora muito grande para conseguirmos compreender as ferramentas que são dadas por essa lei ou perceber a falta de ferramentas para se operacionalizarem as próprias concessões. O tempo que se fica discutindo e debatendo dentro das próprias áreas de Governo essas ferramentas faz com que empreender aplicando uma lei de concessão simples ou a Lei de Licitação 8.666 do próprio Estado pareça algo mais simples.

O Gestor H lembra uma questão, um tanto quanto subjetiva, mas que é muito presente, que diz respeito ao entendimento da sociedade civil em relação a esse novo modelo de contratação.

Existem vários setores que atuam junto ou dentro do mercado, no qual estamos inseridos, que não avalizam e não compreendem a validade e viabilidade dessa ferramenta, que é a PPP. No caso da Linha 4, é possível ver que ainda existem segmentos dentro do próprio corpo do Metrô que não lidam bem com a questão de se ter um concessionário operando um serviço que sempre foi oferecido por eles, obtido na modalidade de PPP.

Para ele ainda não é possível definir se a modelagem de PPP tem ou não vantagens em relação aos modelos tradicionais de contratação, pois falta a validação por parte da sociedade, que pode num primeiro momento não parecer, mas que é importante para a própria continuidade das políticas que se seguirão depois.

Questionado quanto a se a sociedade em geral percebe a utilização de uma PPP, o Gestor H entende que não; porém, os segmentos organizados da sociedade percebem e fazem grande pressão no poder público para evitar a utilização das PPPs.

Como exemplo prático temos as inovações trazidas para a operação da Linha 4, em especial a não utilização de condutor nos trens, que reduziram significativamente o custo operacional, porém foram duramente criticadas pelos sindicatos por reduzirem os postos de trabalho. Entretanto, o Gestor H ressalta que é mais uma questão cultural do brasileiro do que aspetos ligados ao modelo PPP.

Já o Gestor I quando questionado sobre as vantagens e desvantagens que as

Parcerias Público-Privadas, no modelo de concessão administrativa e patrocinada, podem proporcionar em relação aos modelos tradicionais de contratação ou prestação de serviços, ele começa citando uma grande desvantagem, que é a questão tributária da contraprestação de investimento, que muitas vezes inviabiliza a PPP do ponto de vista financeiro. Ele cita como exemplo a modelagem da Linha 4.

Para a modelagem da Linha 4 – que é a única grande PPP do setor – ficar de pé, foi necessário realizar a construção de obras públicas com recursos do Estado e complementar o investimento privado como um investimento marginal que tinha remuneração básica proveniente da tarifa que ele recebe do sistema. Isso porque se a obra fosse colocada dentro da PPP ela se tornaria inviável devido ao tamanho do custo tributário que está embutido. Dependendo da modelagem, o custo da tributação federal – o valor presente – é superior ao investimento privado.

Questionado de como esse problema está sendo tratado o Gestor I lembrou que um dos seus primeiros trabalhos junto à Secretaria de Transportes Metropolitanos foi uma análise crítica de toda a legislação sobre as PPPs, quando uma série de deficiências foram apontadas e enviadas para o Conselho das PPPs do Estado, que, em conjunto com a Procuradoria Geral do Estado, elaborou um estudo para modificação da legislação para facilitar a implantação de PPPs completas. Ele ressalta que as negociações com o governo federal estão adiantadas.

Há três ou quatro semanas, houve uma reunião da Presidente Dilma com os governadores através da qual se anunciou, tanto pelo Governo quanto pelo Ministro Mantega, que seria feita a modificação dessa questão dos impostos federais na contraprestação.

Ele ressalta que as alterações ainda não foram publicadas devido a questões técnicas, mas que em breve deve ser publicada a regulamentação através de medida provisória ou portarias da Receita Federal ou do próprio Governo, que vão regulamentar essa questão contábil e tributária.

Em relação às vantagens o Gestor I faz uma reflexão sobre o contexto econômico atual e lembra que os esforços feitos para aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal e do Governo Federal em refinar os Estados fizeram com que houvesse um aumento dos recursos disponíveis para estados e municípios, situação essa que não existia há dez anos; porém, ele ressalta que a disponibilidade de recursos não resultou no aumento na velocidade de implantação dos investimentos.

Existe uma questão clara que é a impossibilidade gerencial de fazer investimentos simultaneamente no Estado, não se trata estado de São Paulo e sim no modelo de organização do Estado Brasileiro, que abrange o

Governo Federal e o Governo dos Estados.

Na opinião do Gestor I, o Estado começou a entender que PPP é uma ferramenta de aporte adicional de capacidade gerencial ao Estado envolvendo organismos diversos da sociedade civil, como as grandes empreiteiras e construtoras, operadores privados e internacionais e bancos internacionais. Ele ressalta que na RMSP essa situação é ainda mais evidente.

Uma região metropolitana como a de São Paulo, que tem metade da população do estado e renda marginalmente crescendo, faz com que sejam criadas mais necessidades de deslocamento que, apesar de o Estado ter o recurso necessário, não é possível dar conta. Logo, a PPP está menos ligada à alavancagem financeira, e mais à gerencial.

Em relação aos ganhos na licitação ele utiliza como exemplo o metrô de São Paulo, que é considerado o terceiro melhor metrô do mundo e que tem que transportar aproximadamente quatro milhões de passageiros por dia. O foco dessa empresa tem que ser o transporte e não utilizar a sua capacidade gerencial para licitar todos os diversos sistemas necessários para a construção de uma nova linha.

Assim, existe uma economia de tempo na licitação, e mais importante do que o ganho de tempo é a economia de capacidade gerencial e o foco que será dado ao transporte de passageiros.

O Gestor I cita como exemplo a Linha 4 – Amarela, na qual foi firmada uma PPP e o consórcio que ganhou a licitação teve que aprender a operar o Metrô de São Paulo; para tanto foi necessário intercâmbio de funcionários com a Companhia do Metropolitano de São Paulo – Metrô e esse aprendizado aumentou significativamente a capacidade de fornecer o serviço de transporte no Brasil, podendo no futuro gerar a redução do custo de operação desse sistema.

Quando houver mais sete linhas dessa forma, haverá mais sete grupos que aprenderão a operar esse serviço. Gestão significa também melhorar o desenho da solução, de forma integrada, para que haja um ganho de custo nesse processo. Essa deve ser a lógica que conduz a questão.

Ele ressalta que não é questão de o privado operar o serviço melhor ou pior que o ente público e que, em algumas atividades, a iniciativa privada é menos eficiente do que o Estado. A questão que se coloca é a possibilidade de realizar investimentos simultâneos, ou seja, o aumento da capacidade de gestão.

Já para o Gestor J a grande vantagem das PPPs em relação aos modelos tradicionais de contratação e prestação de serviços é o fato de funcionar como um instrumento de financiamento de grandes obras públicas, complementar aos demais

que o Estado tem disponível, ou seja, recursos próprios e recursos de terceiros obtidos através de financiamento junto a bancos de fomento.

Ele faz um comparativo entre às PPPs e os financiamentos tradicionais:

Ambas são formas de financiamento que, futuramente, o Tesouro terá de arcar, seja via instituição bancária, seja via contraprestação de PPP. É uma forma de antecipar a implantação de projetos de interesse da sociedade.

Para ele o grande benefício é a antecipação da implantação de projetos de interesse da sociedade, ou seja, essa nova opção de financiamento possibilita antecipar planos e projetos que o Estado possui e que, devido a restrições orçamentárias, seriam postergados.

Ao analisar os benefícios citados pelos gestores verificamos que todos concordam que a PPP é um instrumento de financiamento que o Estado pode utilizar para viabilizar investimentos em infraestrutura.

A segunda maior vantagem apontada foi o tempo de execução do projeto, em que 80% dos entrevistados informaram que a utilização da modalidade de PPP pode proporcionar a redução no tempo de implantação do projeto, principalmente pelos ganhos obtidos no processo licitatório.

A terceira maior vantagem, apontada por quatro gestores públicos, da PPP em relação aos modelos tradicionais de contratação é a possibilidade que ela proporciona ao Estado de focar nas atividades essenciais, ou seja, delegar através da PPP os serviços que não precisam obrigatoriamente ser prestados pelo poder público.

As outras vantagens citadas pelos gestores foram a possibilidade de divisão de riscos, apontada por dois gestores, o ganho de qualidade no serviço, também apontado por dois gestores; um gestor mencionou o ganho na relação custo benefício do projeto e o ganho na capacidade de implantação.

Apenas dois gestores indicaram que existe uma desvantagem da PPP em comparação com as contratações tradicionais, qual seja, a questão dos tributos sobre a parcela de investimento; porém, foi destacado que esse ponto está sendo discutido junto ao governo federal.

4.3. A Participação dos Gestores Públicos nas PPPs no Setor Metroferroviário e o Desenvolvimento Metropolitano

A terceira etapa das entrevistas teve como objetivo verificar qual foi a participação dos entrevistados no processo de formulação, implantação ou execução das Parcerias Público-Privadas do setor metroferroviário da RMSP – Linha 4 do Metrô, PPP de trens da CPTM ou outros projetos de PPPs ainda em estudo, elaboração ou licitação e, também, verificar como a temática do desenvolvimento da RMSP foi ou está sendo abordada.

O primeiro entrevistado, o Gestor A, afirmou que não participou do processo de formulação e modelagem da PPP da Linha 4, porém teve participação durante a execução dessa PPP, principalmente na projeção de demanda que deu suporte ao início da fase 2 desse projeto.

Para começar a fase 2 dessa PPP, referente à operação da Linha 4, teve de se refazer um estudo de reprojeção de demanda, do qual eu participei ativamente na CPTM, em parceria com o Metrô, porque algumas cláusulas do contrato envolvem a Linha 9 da CPTM; então, essa parte de informação de demanda quem faz somos nós, do Planejamento de Transportes.

Em relação à PPP de trens ele informou que participou na elaboração e implantação fornecendo dados de demanda e realizando a projeção da frota necessária para operar a linha com o padrão de qualidade desejado.

Questionado sobre como foi abordado o desenvolvimento da RMSP – RMSP ele ressalta que no caso da PPP de trens ficou evidente que se trata apenas de uma opção de financiamento para a renovação da frota, mas que essa renovação gera aumento no conforto para o usuário e, também, possibilita a redução do intervalo entre trens.

Em relação à PPP da Linha 4 ele entende que o foco foi o desenvolvimento da RMSP, pois a linha não existia e sua implantação mudou a forma de viajar na região, reduzindo significativamente o tempo de viagem do cidadão.

O Gestor B, sobre a mesma pergunta, ressalta que não participou da PPP da Linha 4 e que na PPP de trens acompanhou todo o processo, porém não fez parte do grupo principal que a conduziu.

Sua participação ocorreu antes da definição de que seria utilizada a modelagem de PPP, ou seja, a definição da necessidade ocorreu independente da modelagem que seria utilizada; segundo ele, seu papel como membro da diretoria de planejamento da CPTM foi definir quais eram as necessidades e os investimentos necessários para a melhoria do serviço de transporte oferecido pela CPTM.

Entre as necessidades apontadas estava a renovação da frota de trens da

Linha 8 – Diamante da CPTM, que era uma das poucas que não haviam recebido investimentos significativos em sua modernização nos últimos anos.

Ele ressaltou que, em sua opinião, a decisão de se utilizar uma PPP para viabilizar a modernização dos trens foi basicamente por motivos financeiros e orçamentários, e que a modernização da frota de outras linhas está ocorrendo através de financiamentos junto a bancos multilaterais, como o BID e o BIRD.

O Gestor C, ao falar sobre a sua participação nas PPPs no setor metroferroviário, informa que não teve participação na PPP de trens, porém que participou ativamente da modelagem da PPP da Linha 4 e que, recentemente, está trabalhando na PPP do sistema de arrecadação centralizada e outras PPPs.

Ele relata que está participando de um processo novo no Estado de São Paulo, que é a chamada Manifestação de Interesse do Parceiro Privado, em que o parceiro privado oferece ao Estado um projeto de infraestrutura para ser viabilizado pela modelagem de PPP. Nesse caso cabe ao Estado avaliar se o projeto consta nos planos de expansão da malha metroferroviária; se positivo, abre para o processo de licitação normal para todos os possíveis interessados.

Como exemplo ele citou o projeto da Linha 6, que vem de Brasilândia até São Joaquim, que foi iniciado através da manifestação de interesse do parceiro privado que apresentou o projeto, a proposta e toda a modelagem, cabendo ao Estado avaliar e divulgar para a participação de outras empresas do mercado.

Tal experiência foi positiva porque nós recebemos de um grupo a proposta da Linha 6, e, ao abrir para o mercado, recebemos outras duas propostas. Foi um trabalho muito rico porque trouxe uma série de contribuições para o desenvolvimento da linha e foi aprovado, recentemente, pelo Conselho Gestor de PPP do Estado de São Paulo; até o final do ano, talvez outubro ou novembro, o Edital já estará pronto para publicação.

Para o Gestor C a utilização desse instrumento que a Lei de PPPs trouxe proporciona a redução dos custos e principalmente o ganho de tempo, se considerarmos o projeto inteiro. Em relação à economia de tempo ele ressalta que:

[...] o Setor Público enfrenta uma série de dificuldades no andamento da obra, questões inerentes ao Setor Público, que o Privado não necessita enfrentar. Isso traz uma vantagem muito grande para o Estado e também para a sociedade, que está sendo atendida e que é carente do serviço prestado pelo setor público de transporte.

Questionado sobre como a temática do desenvolvimento da RMSP foi abordada nos processos em que participou, ele foi enfático ao ressaltar que essa discussão é feita em uma etapa anterior à decisão de utilização da PPP, ou seja, a

discussão é realizada durante a elaboração do plano macro de transportes que, no caso da Secretária de Transportes Metropolitanos, é o chamado Pitu, que contempla além dos projetos da RMSP o de todas as outras Regiões Metropolitanas do Estado de São Paulo.

Esse gestor menciona que durante a elaboração do Pitu, que é realizada com base na pesquisa origem destino, toda a questão do desenvolvimento da RMSP é considerada para priorizar quais serão os projetos prioritários para o Estado e que resultarão em maior benefício para a população. Ele ressalta que, tanto a Linha 4, que já está em funcionamento, como a Linha 6, que está em estudo, constam no programa do Estado de São Paulo.

O Gestor C encerra a sua resposta sobre a questão evidenciando que o planejamento do desenvolvimento da região antecede a escolha pela modelagem a ser utilizada.

Já o Gestor D destaca que, embora conheça as PPPs da Linha 4 e a PPP de trens, não participou diretamente no processo, porém está participando ativamente nos novos projetos que estão sendo conduzidos pela Secretaria de Transportes Metropolitanos, dentro do Metrô. Os projetos são as Linhas 17 e 6, que já estão em desenvolvimento faz algum tempo, tendo também começado os estudos para as PPPs da Linha 18, que é o monotrilho que abrangerá o trecho Tamanduateí-ABC, e da Linha 20, que cortará o centro-oeste Lapa-Moema.

Esse gestor ressalta que todos esses processos se iniciaram mediante a apresentação do interesse pelo parceiro privado, primeiro em desenvolver estudos e depois em ser futuros concessionários dessas linhas.

Questionado sobre o ganho que a manifestação do privado proporciona, o Gestor D relata que esse modelo possibilita a antecipação de investimento que o Estado já previa fazer e não executava devido à capacidade de gestão econômico-financeira do Estado em construir essas linhas, citando como exemplo a Linha 20:

A Linha 20 fazia parte de um plano não prioritário do Metrô com prazo para 2030; já se o privado se apresenta como interessado, e o Estado possuindo capacidade financeira dentro das normas existentes de arcar com esses compromissos, acontece uma antecipação de projetos, ou seja, ocorre um benefício antecipado para a população.

Ele ressalta um ponto que vem dificultando a implantação das PPPs, que é a questão da tributação, e salienta que o Governo do Estado e o Governo Federal estão trabalhando para solucioná-lo, pois não faz sentido o governo cobrar imposto

sobre a contraprestação paga ao parceiro privado a título dos investimentos realizados. Nessa situação o parceiro privado inclui a Taxa Interna de Retorno – TIR sobre um valor que será pago para o próprio Estado.

Há uma cadeia “ingrata”, onde o parceiro privado recolhe impostos e cobra a TIR desse imposto do Estado, se caracterizando como uma incoerência. Essa desoneração irá abaixar o custo da implantação e garantir o benefício da disponibilização de mais recursos para mais projetos.

Sobre a maneira com que o desenvolvimento da RMSP está sendo abordado ele ressalta que ao interessado em submeter um projeto sempre é solicitado um estudo com os impactos que serão gerados não só na região, mas em toda a rede de transporte metroferroviário.

Nós sempre pedimos uma visão de inserção urbana com relação à RM. Nesses projetos nos quais estamos trabalhando deve haver um estudo da influência que a implantação de uma linha de metrô causa dentro da cidade de São Paulo e, se acontece, qual a influência que ela tem na RM, com relação à utilização do solo e inserção urbana.

Porém, independente do estudo apresentado, é avaliado se o projeto está nos planos do Estado de São Paulo; se positivo, toda a questão do desenvolvimento já foi estudada durante a elaboração do Pitu. Entretanto, ele ressalta que é possível incluir uma nova linha que não esteja nos planos do Estado, desde que os benefícios sejam positivos e significativos para a população.

O Gestor E, questionado sobre sua participação na formulação, implantação ou execução das Parcerias Público-Privadas do setor metroferroviário da RMSP – Linha 4 do Metrô ou PPP de trens da CPTM, ressalta que não participou da PPP de trens, porém teve participação ativa nas diversas fases da PPP da Linha 4 – Amarela.

Ele destaca que durante a modelagem da PPP da Linha 4 ocupava o cargo de diretor de operações do Metrô e participou fornecendo as especificações técnicas. Posteriormente, já na fase de implantação e operação da PPP, ele participou como coordenador da Comissão de Monitoramento das Permissões e Concessões.

Ao ser questionado como a temática do desenvolvimento da RMSP foi abordada o Gestor E lembra que o planejamento da Linha 4 deve ter algo em torno de 20 anos e que, devido à falta de recursos, houve uma demora muito grande na implantação. O andamento desse projeto só foi possível após a publicação da Lei das PPPs.

Contudo, ele informa que o benefício que essa linha proporciona hoje à

cidade é fantástico; em poucos minutos é possível sair da Estação Butantã e chegar à Estação Luz. Assim, a questão do desenvolvimento foi tratada antes da escolha da modelagem; a PPP apenas viabilizou a realização do projeto.

Ao falar sobre o desenvolvimento da RMSP o Gestor E ressalta que é necessário gerar empregos em regiões consideradas dormitórios, citando como exemplo a Zona Leste da cidade de São Paulo, onde todo o fluxo de passageiros se concentra em um único sentido.

O importante hoje para a cidade de São Paulo não é apenas levar o transporte para aqueles que estão distantes, mas também gerar empregos nessas regiões, que é o fundamental, e descaracterizar regiões que são consideradas dormitórios.

O Gestor F, atual Diretor de Planejamento da CPTM, relatou que não participou diretamente da PPP da Linha 4 do Metrô; sua participação se deu na PPP de Trens para a CPTM e na modelagem das PPPs Expresso ABC e do Sistema de Arrecadação Centralizada.

Questionado sobre como o desenvolvimento da RMSP foi abordado, ele foi categórico ao dizer que a discussão sobre o desenvolvimento da região não ocorre em função da PPP, e sim do projeto, independente de como será implantado.

No caso do Expresso ABC, houve uma discussão com a sociedade, porém o fato de haver a PPP não implica, necessariamente, a existência da questão do desenvolvimento regional. A pergunta poderia ser feita da seguinte forma: "Se não houver a PPP nesse projeto, o projeto terá continuidade?". Nesse caso, se houver risco à existência do projeto, o modelo PPP deixa de ser alternativa e se torna inerente à existência do projeto. Mas esse caso não é aplicável ao Expresso ABC, que está na carteira do Estado e já se encontra inserido em nossas atividades, o qual, seja por PPP, seja por alternativa de financiamento do Estado, será implantado.

Ele ressalta que a discussão do desenvolvimento acontece no momento da elaboração do planejamento do Estado, que, no caso da área de transporte das Regiões Metropolitanas no Estado de São Paulo, é no momento da elaboração do Pitu – Plano Integrado de Transporte Urbano, que contempla as diretrizes que deverão ser seguidas no curto e médio prazo.

O Pitu aborda a questão dos transportes e identifica, após as ODs, através da rede de implantação e o desenvolvimento percebido na própria região, alternativas de traçado. Para isso são usados softwares especializados e modelos matemáticos.

O próximo passo para a definição dos projetos que são prioridades para o Estado é a análise dos impactos que cada projeto gera para o desenvolvimento da região, não considerando cada um isoladamente, mas como uma rede que vai se

integrar com a atual rede de transportes existente. Com essa análise são identificados os projetos com maiores externalidades positivas que são priorizados e incluídos no PPA – Plano Plurianual, que representa o planejamento de médio prazo.

[...] Depois as atenções voltam-se novamente ao PPA, para que seja feita a definição de uma diretriz – considerando-se as oportunidades das fontes de financiamento disponíveis e, também, sendo esclarecidas as vantagens e desvantagens das alternativas existentes. [...] Com o tempo, cada processo vai sofrer uma maturação que auxiliará na definição do melhor caminho a ser seguido.

O Gestor F informa que, embora o PPA indique uma determinada fonte de financiamento, existe a possibilidade de alteração durante a fase final de elaboração do projeto sem prejuízo para o bom andamento do projeto, pois a questão do desenvolvimento gerado pelo empreendimento não está ligado diretamente à forma de financiamento, e sim ao próprio projeto.

O Gestor G informou que não participou da PPP da Linha 4, pois o projeto foi conduzido pelo Metrô, e em relação à PPP de trens da CPTM sua participação ocorreu preponderantemente na gestão dessa parceria, mas que tem participado dos novos projetos em elaboração pela CPTM.

Questionado sobre como a questão do desenvolvimento da RMSP está sendo abordada nesses projetos, ele reforça que a questão do desenvolvimento é discutida antes da definição da estratégia de implantação e ressalta que é muito importante conhecer o fluxo de deslocamentos que estão ocorrendo na macrometrópole como um todo para identificar as necessidades e onde os impactos positivos serão maiores para a sociedade.

[...] através dessas necessidades nós vamos fazer os projetos funcionais, que, por sua vez, vão nos nortear as estratégias de implantação, a fonte de recursos, a modelagem e outros fatores de importância.

O Gestor H questionado sobre a sua participação nos processos de Parcerias Público-Privadas do setor metroferroviário da RMSP disse que participou indiretamente da PPP da Linha 4, avaliando as propostas do ponto de vista da CPTM, principalmente questões relacionadas ao impacto da demanda e distribuição da receita e que não participou da PPP de trens, porém está participando ativamente do projeto da PPP do Expresso ABC, que é a ligação entre as estações de Mauá, Santo André, São Caetano, Tamanduateí, Brás e Luz, paralelas à Linha 10 – Turquesa.

Segundo ele a modelagem está direcionada para uma PPP na modalidade patrocinada e com prazo de trinta anos, quando o serviço de transporte será ofertado em paralelo ao sistema atual, no qual o trem para em todas as estações da linha. Com a implantação da PPP espera-se, também, uma melhora significativa na qualidade do serviço prestado pelo atual “trem parador”.

O parceiro privado irá fazer o investimento que se refere ao serviço do Expresso ABC e reconstrução das estações da Linha 10. Dentro dessa lógica, foi concebido um serviço novo, no qual o parceiro privado faz uma espécie de outorga para o Estado fazendo o investimento de modernização das estações da Linha 10.

Perguntado sobre como a temática do desenvolvimento da RMSP foi abordada nesse projeto o Gestor H ressaltou que o desenvolvimento da sub-região metropolitana ocorrerá principalmente pelas características do projeto e da sub-região, e não pela utilização da PPP.

Esse gestor ressalta que esse projeto traz benefícios indiretos, pois à medida que há mais oferta e maior qualidade no transporte existe uma reestruturação do entorno da sub-região, gerando novas oportunidades de negócio; ele cita como exemplo a reorganização dos serviços de ônibus da sub-região impactada, que atualmente são ineficientes. Outros benefícios citados são a redução de 33% no tempo de viagem e a redução da emissão de poluentes. Ele ressalta que a relação custo benefício desse projeto é muito interessante.

Na hora de fazer um balanço econômico desse projeto, nós temos uma relação custo benefício de 1,5, o que nos mostra que ele é realmente significativo no aspecto de desenvolvimento da região.

O Gestor I ressalta que não participou de forma ativa nas PPPs e que tem contribuído tecnicamente na modelagem dos novos projetos de PPP e na análise de pontos específicos das PPPs vigentes.

Em relação ao modo com que o desenvolvimento da RMSP está sendo tratado ele ressalta que é necessária uma visão sistêmica do assunto e essa visão está refletida no Pitu e que independe de como o projeto vai ser implantado.

[...] todas essas preocupações não são relativas à PPP; elas são preocupações *ex-ante*, que estão dadas, uma vez que o Estado faz esse planejamento de longo prazo e esses planejamentos tentam visualizar a questão urbana da cidade em 2025, 2030, olhando lá na frente.

O Gestor I ressalta também que para realizar uma PPP é necessário que ela esteja incluída nas diretrizes do programa macro, que é o Pitu, e do programa de médio prazo, que é o PPA. No caso de o projeto de uma determinada linha não

constar no plano, ele é reavaliado do ponto de vista da malha, para que passe a constar no futuro.

Outro ponto importante destacado é que a PPP não gera o planejamento do Estado; ela é apenas o meio pelo qual se cumpre esse planejamento. Ao planejar uma rede futura o Estado avalia todos os aspectos e determina o melhor arranjo a ser feito em consideração aos seus interesses.

A questão urbana é *ex-ante*; a PPP é um mero instrumento de aplicação da política pública que está desenhada nesses Planos Plurianuais e nos estudos feitos em conjunto, no caso do Pitu, com a Prefeitura. A PPP comparece como um ferramental para aplicação daquela política. Ela pode antecipar e ampliar capacidade.

Para fechar a questão o Gestor I salientou que a PPP é um instrumento com características únicas e que proporcionam muito benefícios, porém ele ressalta que a política de Estado é maior que a modelagem PPP.

A política do Estado é superior à ferramenta que está sendo utilizada, e é importante fazer essa separação. Uma coisa é o planejamento de longo prazo, a questão urbanística, a questão de mobilidade do ponto de vista de interesse do Estado e municípios. E outra coisa é o "como eu vou fazer".

Cabe destacar que o Gestor I também ressaltou a questão da manifestação de interesse do parceiro privado em relação à elaboração de PPPs; ele salientou que essa possibilidade que a Lei proporciona gera economia de tempo e de recursos para o Estado e que pode diminuir significativamente o tempo de implantação de uma PPP, além do tempo de ampliação da malha metroferroviária.

O Gestor J, quando questionado sobre sua participação nas PPPs no setor metroferroviário, disse que participou de forma ativa na PPP da Linha 4, pois na ocasião pertencia à Unidade de Parceria Público Privada do Estado de São Paulo e, em conjunto com outras pessoas do Metrô e da Secretaria da Fazenda, conduzia o processo de modelagem da PPP.

No caso da PPP de trens para a Linha 8 ele participou de forma indireta enviando sugestões ao Conselho Gestor de PPPs, pois na época da modelagem ocupava a Secretaria Executiva do Estado de São Paulo.

Questionado como o desenvolvimento da RMSP foi abordado ele ressaltou que essa questão sempre é levantada, uma vez que faz parte do planejamento das necessidades e da priorização dos projetos, independente da fonte de financiamento que será utilizada. Para ele existe uma demanda reprimida superior à capacidade de execução do Estado e assim é necessário priorizar os investimentos.

Há muita demanda reprimida em nível do Estado, nos vários segmentos, transporte metroferroviário, hidroviário, dentre outros. Existe, então, a definição das prioridades e, a partir daí, decide-se se o projeto se dará através de banco ou PPP.

O Gestor J lembra que na época da modelagem da Linha 4 o Estado estava com o limite de endividamento esgotado, pois os recursos estavam já alocados em outros projetos priorizados pelo Estado; porém, considerando a importância da Linha 4 para o desenvolvimento, decidiu-se pela utilização da PPP, uma vez que a modelagem atendia às características do projeto.

Em relação ao contexto atual do ano de 2012, ele informou que o Governo do Estado de São Paulo possui R\$ 10 bilhões em recursos aprovados e com destino certo e, paralelamente, está modelando a PPP da Linha 6 do Metrô, que se encontra já “engatilhada”. Logo, há uma somatória, as duas modalidades se agregam.

Analisando as respostas dos gestores percebemos que a experiência deles com as PPPs no setor metroferroviário é significativa, porém percebemos que a discussão em relação ao desenvolvimento regional ou metropolitano que um determinado projeto pode proporcionar é efetuada antes da definição da modelagem financeira que será utilizada.

Percebemos que a discussão do desenvolvimento ocorre inicialmente na elaboração do Pitu – Plano Integrado de Transporte Urbano e, posteriormente, durante a elaboração do projeto propriamente dito, ou seja, com base nas externalidades que os projetos podem proporcionar, o Estado define qual projeto vai ser priorizado, e é apenas nesse momento que ocorre a discussão de como viabilizar financeiramente o projeto.

4.4. A Importância do Transporte Metroferroviário para o Desenvolvimento da RMSP

A quarta etapa das entrevistas foi realizada com o intuito de verificar, na opinião dos gestores públicos entrevistados, a importância do transporte metroferroviário para o desenvolvimento da RMSP.

Para o Gestor A o transporte metroferroviário é essencial, pois ocorrem mais de 40 milhões de viagens por dia dentro da RMSP em todos os modais, e a complexidade dessa região, que possui mais de 20 milhões de habitantes, necessita

de um transporte estruturador de alta capacidade como os trens e o metrô.

Para ele outro ponto que merece destaque, além da redução do tempo de viagem, são as transformações que ocorrem no entorno das regiões que recebem esse tipo de transporte; existe um impacto direto no uso do solo dessas regiões.

Hoje, quando se faz a venda de empreendimentos imobiliários informa-se que o imóvel se encontra a “x” metros de tal estação ou futura estação; portanto, ele tem um caráter tanto de desenvolvimento do transporte quanto de caráter urbano.

Estimulado a citar um exemplo ele mencionou a construção da Linha 5 do Metrô, no trecho Capão Redondo ao Largo Treze, onde o entorno das estações sofreu uma mudança drástica que ajudou a estruturar a região e aumentou a qualidade de vida da população que vive nas proximidades.

O principal motivo desse desenvolvimento é que uma estação de trem ou metrô necessariamente é acompanhada de investimentos no sistema viário local. No entanto, para a implantação da linha e das estações, é necessário desapropriar um percentual dos imóveis da região, o que também interfere no entorno.

Quando se tem um equipamento público de uso tão intenso como uma linha de trem ou metrô, o entorno se adapta a ela, que passa a ser referência naquela região. As melhorias são sentidas pelo próprio sistema de transporte, que, apesar de não ser algo fácil de mensurar, sabemos, sem dúvida, que um sistema de alta capacidade como esse faz uma grande indústria de desenvolvimento urbano.

Já o Gestor B entende que o transporte metroferroviário é fundamental para o desenvolvimento da RMSF e cita que nos grandes centros urbanos do mundo, onde se têm equipamentos de transporte público instalados, como Paris, Londres ou Nova Iorque, a mobilidade da população é maior e a um custo social menor, pois o transporte metroferroviário proporciona diversos benefícios, tais como a diminuição do:

- a. trânsito e, conseqüentemente, dos acidentes;
- b. estresse da população;
- c. poluição.

Para esse Gestor os ganhos citados são de difícil mensuração; contudo, é possível concluir que existe um ganho socioambiental e que pode ser transformado em um dado econômico, ou seja, quando a sociedade ganha com menos horas de trabalho perdidas no trânsito, com menos acidente, menos poluição, isso vai implicar em menos doenças, enfim, quanto a sociedade ganha com o transporte de alta capacidade.

Ele ressalta que a RMSP, considerando que sua população ultrapassa os 20 milhões de habitantes, está muito atrasada em relação à oferta de transporte metroferroviário e que é necessário aumentar o ritmo de crescimento da oferta desse tipo de transporte.

O Gestor B ressalta que quando uma estação de trem ou metrô é desativada, todo o entorno é impactado, citando como exemplo o abandono que ocorreu com o transporte ferroviário de passageiros na RMSP durante as décadas passadas e a região da estação da Luz, onde, embora a estação estivesse em operação, o abandono do transporte ferroviário afastou os usuários do sistema, o que gerou um impacto desastroso em todo o seu entorno.

Ele menciona um exemplo da situação inversa que ocorreu com a inauguração das estações USP Leste, Jardim Romano e Jardim Helena, estações implantadas em uma região que, do ponto de vista urbanístico, estava deteriorada. Ele ressalta que houve uma melhoria significativa porque, quando se faz uma intervenção urbana do porte de uma estação da CPTM, o impacto e investimento que a empresa faz, somado às melhorias no sistema viário do entorno, revitalizam a região e geram pequenos polos de desenvolvimento.

O Gestor C conta que, em sua opinião, o transporte metroferroviário é imprescindível para o desenvolvimento da RMSP e diz que é esse tipo de transporte que oferece a sustentação necessária para que o desenvolvimento se efetive.

Ele ressalta que no transporte ferroviário, por exemplo, percebe-se um crescimento em larga escala no número de passageiros transportados, porém o potencial de transporte seria muito maior e poderia ter contribuído muito mais para o desenvolvimento da RMSP se a nossa malha metroferroviária estivesse em outro patamar, tanto em extensão quanto em qualidade.

Para exemplificar o impacto que a construção de uma nova linha de metrô ou trem pode proporcionar o Gestor C cita que, desde o início da implantação do metrô, a cada novo trecho inaugurado eram gerados novos focos de desenvolvimento.

[...] a cada caminho novo que o Metrô ia fazendo, ia gerando já grandes focos de prosperidade e desenvolvimento. Foram transformações significativas.

Para esse Gestor o impacto é percebido muito rapidamente no entorno das novas estações, citando como exemplo as estações da CPTM USP Leste e Dom Bosco.

Nós efetivamente mudamos a cara das regiões e isso é notado de forma muito rápida, já no anúncio da obra, e não apenas em sua conclusão. As estações da CPTM, na região da Zona Leste, Dom Bosco, USP Leste, no entorno da estação se vê o desenvolvimento que aconteceu e acontece na região; surgem novos empreendimentos, o comércio fica totalmente ativo, próspero. Traz um avanço tremendo.

O Gestor E diz que o transporte metroferroviário é primordial para o desenvolvimento da RMSP, fazendo uma reflexão sobre como seria a cidade de São Paulo sem o transporte metroferroviário, bem como uma analogia dos congestionamentos no corredor Norte-Sul, na Avenida 23 de Maio, e da Linha 1 do Metrô, que transporta mais de 1 milhão de passageiros por dia.

Para ele a RMSP só vai conseguir atrair novos investimentos se a mobilidade urbana aumentar, pois essa falta de mobilidade que vivenciamos atualmente afasta as empresas.

O Gestor F, quando questionado sobre a importância do transporte metroferroviário para o desenvolvimento da RMSP, salientou que é muito importante, que é um sistema de transporte rápido, eficiente, não poluente, que reduz bastante o tempo de viagem e se estrutura em uma rede de transportes.

Ele ressaltou que o sistema metroferroviário da RMSP transporta o mesmo volume da população do Uruguai, com relação à movimentação que ocorre da Zona Leste para o centro; porém, ele destaca que, se tivéssemos uma distribuição de empregos fora do centro, o desenho da mobilidade e infraestrutura mudaria de imediato, pois todo o fluxo concentra-se em um único sentido.

Logo, a política de transportes não pode estar dissociada do desenvolvimento econômico, da política urbana e das questões de trânsito, devendo ser entendida como um sistema de transporte integrado, para que não haja a perda do sentido de rede.

Questionado se quando menciona o termo “rede” está incluindo o sistema de ônibus dos municípios, ele concorda e diz que esse é um grande problema que enfrentam.

Quando a Constituição de 88 gerou a oportunidade de formação das Regiões Metropolitanas, aglomerados urbanos e microrregiões, não foram mencionadas as soluções que poderiam ser tomadas para os problemas de transporte dessas regiões, uma vez que a autoridade de transporte não é unificada.

O Gestor F diz que para criar uma linha deve haver estudos que atendam ao crescimento da região, que a linha conceda facilidades e que esteja inserida em um sistema integrado, porque a partir do momento que ocorre a integração, ocorre

também a racionalização das linhas, levando dessa forma o benefício ao sistema e ao usuário. Porém, a RMSP enfrenta grande dificuldade nessa integração, e o Gestor cita exemplos de outros países e regiões que já ultrapassaram essa dificuldade.

É importante que o sistema seja integrado e que haja uma autoridade metropolitana. O Canadá, os EUA e Madri, na Espanha, possuem um consórcio das cidades, sendo, esta última, responsável pela gestão de 138 municípios. Em contrapartida, nós temos 39 municípios e ainda não conseguimos constituir uma autoridade metropolitana.

O atual presidente da CPTM, Gestor G, considera que o transporte metroferroviário é muito importante para o desenvolvimento da RMSP, pois se trata de um modal que utiliza energia limpa e sustentável; porém, destaca que tem que ser implantado de forma estruturada e organizada, precedido da lei de ocupação do solo dos municípios.

Não adianta pura e simplesmente levar um processo de um modal estruturado de alta capacidade sem uma política de ocupação do solo. Ao se fazer isso, há o estímulo de novas moradias, novos empreendimentos sem um modelo estruturado.

Contudo, ele ressalta que o transporte metroferroviário não deve ser o único modal utilizado, e sim fazer parte de uma rede com os demais modais.

O Gestor G lembra que, nas décadas de 1960 e 1970, o setor metroferroviário foi considerado, erroneamente, apenas como chave para o setor de pneus, e pagamos até hoje um preço muito alto por essa política pública que, com o tempo, se demonstrou equivocada.

E nós temos de arcar com esse erro agora, porque boa parte desses ramais, dessas linhas, foi totalmente sucateada por força do tempo, invasões, outras se transformaram em áreas para outros fins.

Para o Gestor G a reconstrução dessas ligações que foram sucateadas é imprescindível para o desenvolvimento da RMSP, porém tem que ser precedida de bom planejamento, de boa lei de ocupação do solo, para estruturar bem as ligações entre os modais.

Ele cita como exemplo que não deve ser seguida a situação que está ocorrendo no entorno da Linha 9 – Esmeralda da CPTM, onde o eixo da Marginal Pinheiros era predominantemente uma área industrial, principalmente do Morumbi para o sentido Zona Sul; com a transferência dessas indústrias para outro local do Estado, as áreas estão sendo ocupadas por grandes empreendimentos imobiliários.

Será que nós temos viário suficiente para fazer frente a esse volume de empreendimentos? Provavelmente não. Temos que verificar os limites a

serem impostos, porque senão o setor de transportes estará sempre atrasado, como ocorre na maioria das situações.

Para o Gestor G, atualmente se está retirando o atraso causado por anos de subinvestimentos e, se as leis de ocupação do solo não forem claras e objetivas, essa situação continuará por tempo indeterminado, pois a especulação imobiliária criada pelo anúncio de uma nova linha ou estação do metrô ou do trem é muito grande.

Eu entendo que as políticas públicas têm que estar muito mais fortes, mais claras, definindo o que se deve fazer; caso contrário, nós teremos desvios como os que temos hoje. Em breve haverá a necessidade de uma terceira linha Leste-Oeste que talvez nem seja suficiente para suprir demanda.

Questionado sobre qual instrumento norteia o transporte público na RMSP, o Gestor G respondeu que, atualmente, é o Pitu 20/25, que se refere ao planejamento para o ano de 2025; ele menciona ainda que esse plano é reavaliado a cada cinco anos e os ajustes necessários são incorporados ao plano.

Segundo o gerente de planejamento da CPTM, Gestor H, o transporte metroferroviário é muito importante para dar mobilidade à massa de trabalhadores nos constantes deslocamentos dentro da RMSP.

Ele ressalta que a dinâmica da econômica da RMSP é muito diferente da existente na década passada; houve uma mudança do emprego do setor secundário para o terciário, que é um setor com uma dinâmica de deslocamento diferente. Essa mudança de perfil justifica o crescimento de demanda ocorrido na CPTM nos últimos dez anos.

Ele ressalta que novos polos de emprego começaram a surgir em regiões como Alphaville e Zona Leste. E isso só é viabilizado porque há uma oferta de transporte nesses locais; quando realizamos um mapeamento das regiões, é nítida a relação entre a oferta de transportes e a dinâmica econômica.

O gerente de planejamento da CPTM ressalta ainda que o transporte metroferroviário é muito importante, porém existe a necessidade de políticas de ocupação do solo clara para subsidiar o desenvolvimento deste modal de transporte.

[...] está chegando ao limite da exaustão, tanto do transporte quanto da própria ocupação do território, obrigando o surgimento de novas fronteiras de ocupação e desenvolvimento na cidade.

Ainda segundo o Gestor H, o transporte metroferroviário está inserido em regiões com grande potencial de adensamento; pensando na rede atual e na integração com a expansão do sistema, novos caminhos são gerados e as

oportunidades começam a surgir no território, o que ajuda no desenvolvimento das regiões.

O desenvolvimento da RM está nos eixos da ferrovia, mas a ferrovia tem que estar preparada para lidar com isso.

Questionado sobre quais seriam as principais contribuições que os municípios poderiam dar para a melhoria do transporte na RMS, o Gestor H destaca duas; a primeira é a definição de políticas de ocupação do solo que se integrem e subsidiem o planejamento do transporte metroferroviário.

A segunda é a reorganização dos sistemas municipais de ônibus que, atualmente, sobrecarregam determinadas estações, principalmente as localizadas no centro, com usuários que residem próximo a outras estações com menor fluxo de passageiros. Essa situação propicia o uso desequilibrado do sistema e, também, aumenta o tempo total de viagem da população.

Essa lógica da cidade não está resolvida e a CPTM não pode atuar nisso; ela oferece a oportunidade mostrando que há três estações com as quais se pode trabalhar, mas a organização do território e do sistema de ônibus local é deles. E dificilmente eles conseguem compreender isso.

O assessor da STM, Gestor I, entende que o transporte metroferroviário é muito importante para o desenvolvimento da RMS, porém ressalta que ao avaliar a situação atual desse modal na RMS e no Brasil é necessário realizar uma análise do contexto histórico e não apenas da foto do atual momento.

No caso de São Paulo, esse processo começou há quatrocentos e cinquenta anos e tem uma dinâmica de infinitas interações e interesses que resultaram no dia de hoje. A dinâmica de utilização do solo, a forma que permitiu o crescimento dessa metrópole, como as populações se apropriaram desses espaços.

Para o Gestor I a dinâmica de deslocamento existente hoje é o resultado desse processo histórico no qual o Brasil organizou os estados, depois os municípios, que, mais para frente, foram agrupados em regiões administrativas e depois em regiões metropolitanas para resolver problemas que os próprios municípios não conseguem resolver sozinhos; porém, essas fragmentações políticas entre Governos Federal, Estadual e Municipal dificultam a implantação de projetos em âmbito metropolitano.

A questão que se coloca, segundo o Gestor I, é que as leis de uso e ocupação do solo refletem a condição das forças de cada época e seus interesses políticos; como a dinâmica da sociedade é mais veloz que o Estado, a tendência é que o Estado tenha dificuldade em antecipar esse movimento.

Ele ressalta que o ideal seria que há 150 anos houvesse certo conjunto de regras que levassem a uma organização urbana diferente, porém o fato de isso não ter acontecido não significa que nós estamos impossibilitados de buscar soluções, e sim que as soluções serão mais complexas.

Mas é mais difícil do que se tivesse sido feito desde o começo. Já carrega um passivo tão grande, pesado e oneroso, que, no momento em que a sociedade precisa tomar essas decisões, ao serem considerados os seus impactos, elas são adiadas.

Já o Gestor J entende que o transporte metroferroviário é essencial para o desenvolvimento da RMSP e salienta que tudo o que for feito de investimento no transporte metroferroviário será pouco, e continuaremos ainda atrasados; porém, ele ressalta que no governo passado do José Serra e no atual governo do Geraldo Alckmin os investimentos para diminuir essa demanda reprimida foram significativos.

Nos quatro anos de Serra e, no momento atual, com o Dr. Geraldo Alckmin, foi dada uma atenção especial a essa demanda reprimida. Considerando o caos do trânsito da cidade de São Paulo, imagine se não houvesse o Metrô nas condições já de ampliação de linha, e a CPTM, na questão da modernização. Mas ainda precisa-se fazer muito.

Considerando as afirmações dos gestores públicos percebe-se que o transporte metroferroviário é imprescindível para o desenvolvimento da RMSP; todos os gestores foram enfáticos ao relatarem que consideram o transporte metroferroviário um dos mais importantes meios de deslocamento na RMSP.

Analisando as respostas dos gestores percebemos que três categorias surgiram como predominante em relação aos benefícios do transporte metroferroviário para o desenvolvimento da RMSP; o primeiro foi o menor tempo de deslocamento em relação aos outros modais de transporte metropolitano.

O segundo benefício mais apontado foi a questão do entorno das estações; a melhoria no entorno das novas estações de trem e ou metrô é imediata. Além dos investimentos realizados pelas prefeituras no sistema viário do entorno das estações é importante considerar o impacto causado no comércio e no mercado imobiliário da região.

O terceiro ponto é o mais difícil de ser mensurado e diz respeito aos ganhos proporcionados à saúde da população; os gestores apontaram que o transporte metroferroviário de qualidade diminui o trânsito e, conseqüentemente, o número de acidentes, diminui a poluição e o estresse.

Durante as entrevistas, um ponto surgiu com grande importância e merece

ser discutido; a questão diz respeito à política de ocupação do solo. O entendimento dos gestores é que as prefeituras precisam definir de forma objetiva e coerente como se dará a ocupação do solo nas cidades, pois só com essa definição será possível estruturar uma rede de transporte metropolitano que atenda às necessidades da população.

Com a integração do planejamento de transporte com as políticas de ocupação do solo será possível racionalizar a utilização do transporte. A correta definição de como determinada região vai ser ocupada proporcionará empregos em regiões que hoje são consideradas dormitórios e com isso evitará o aumento da necessidade de deslocamento da população.

4.5. A Contribuição das PPPs para o Desenvolvimento da RMSP

A última etapa das entrevistas teve como objetivo verificar, na opinião dos gestores públicos, se e como as PPPs no setor metroferroviário já contribuíram, ou podem contribuir, para o desenvolvimento da RMSP.

Para o Gestor A, chefe do departamento de planejamento da CPTM, as PPPs podem contribuir bastante, pois o custo de implantação de uma linha de trem e metrô é elevado e os recursos do Estado são limitados.

O transporte sobre trilhos tem um custo muito alto e o Governo do Estado não tem todos os recursos necessários para fazer todas as obras que precisa e, principalmente, na velocidade que as coisas devem acontecer.

Ele ressalta ainda que o tempo de construção de uma nova linha varia entre cinco e sete anos e, se o Governo do Estado conseguir um parceiro privado que execute essas obras em menor tempo e sem onerar os cofres públicos, imediatamente torna-se possível a expansão da rede.

Assim, para o Gestor A as PPPs podem aumentar a velocidade de crescimento da rede de transporte metroferroviário minimizando os congestionamentos – que geram emissão de poluentes e perda de tempo – e deseconomias decorrentes desses problemas, fazendo com que esses e os demais problemas sejam reduzidos ou controlados.

Questionado se o parceiro privado opera o sistema de transporte com mais qualidade que o ente público, o Gestor A salientou que ainda não existe o

distanciamento necessário para efetuar essa comparação, porém ele acredita que a qualidade será a mesma do serviço ofertado pelo ente público.

O Gestor B, quando questionado sobre a contribuição que as PPPs já proporcionaram ou podem proporcionar para o desenvolvimento da RMSP, informa que, embora a experiência de PPPs ainda seja pequena no Brasil, as duas parcerias em operação já apresentaram uma contribuição significativa.

A Linha 4 é um exemplo; as possibilidades de integração entre as atuais linhas de trem e metrô contribuíram para a rede de transporte metroferroviário como um todo e, conseqüentemente, tiveram impacto direto na qualidade de vida do usuário com a significativa redução no tempo de viagem dos usuários.

No caso da PPP de trens o Gestor B destaca que a grande vantagem foi a de disponibilizar trens novos com um padrão de qualidade diferenciado em um curto período para a população.

Ele ressalta que as PPPs podem contribuir para a implantação dos novos serviços, pois existem muitos projetos sendo discutidos para a ampliação do transporte metroferroviário e a possibilidade de o governo do Estado implantar todos simultaneamente sem o apoio da iniciativa privada é mínima.

Assim, com as PPPs o ritmo de ampliação da malha metroferroviária pode aumentar sem comprometer orçamentariamente o Estado. Para ele os motivos para direcionar um projeto para PPP são:

[...] recurso e tempo. O Estado pode fazer? Claro, pode e deve, tem feito e vai continuar fazendo, a questão é a sua capacidade. Não penso nem no aspecto ideológico, o que cabe ao Estado fazer ou não, e sim no aspecto prático, pragmático, nesse sentido, recurso e tempo. Pode-se ganhar por conta disso.

Questionado sobre a contribuição das PPPs no setor metroferroviário para o desenvolvimento da RMSP o Gestor D é categórico ao dizer que o principal benefício é a antecipação da ampliação da rede.

A ampliação da rede de transporte metroferroviário, que demoraria de 20 a 25 anos se executada diretamente pelo Estado, pode ser implantada em menos tempo se a o processo for dividido entre o parceiro público e o privado simultaneamente.

O Gestor D ressalta que a implantação de uma linha de metrô demora em média cinco anos e que o Estado tem que desembolsar todo o recurso durante esse período; com a utilização das PPPs a implantação ocorre no mesmo período, ou menos, e o desembolso é efetuado em 20 ou 30 anos, possibilitando ao Estado

investir simultaneamente em outros projetos.

Há uma melhor distribuição do recurso, com antecipação de projetos. O benefício para a população é ter uma rede maior implantada em menos tempo.

Para o Gestor E a contribuição para o desenvolvimento ocorreu com a implantação da Linha 4 – Amarela, pois a PPP foi uma fonte de financiamento que possibilitou implantar um projeto muito importante e que modificou a forma de viajar na RMSP e gerou grandes externalidades para todo o entorno das estações.

A Prefeitura já está desenvolvendo na Vila Sônia um terminal intermunicipal para viagens de longa distância. Há uma previsão de um grande shopping center na região, em função dessa linha do metrô, além do shopping da Faria Lima e outros empreendimentos que estão em andamento, como o comércio na região das estações. Há uma mobilidade fantástica.

Para o Gestor F a grande contribuição que as PPPs podem dar ao desenvolvimento da RMSP é a possibilidade de antecipar projetos, pois o Estado tem que investir em diversos segmentos simultaneamente e os processos são priorizados de acordo com os recursos disponíveis. Se a PPP for utilizada, ela aumenta essa capacidade de implantação de projetos, pois o desembolso dos recursos ocorre no decorrer dos anos da parceria.

Quando se passa a considerar outras fontes de financiamento, os projetos passam a ser realizados de maneira mais fácil e rápida.

O Gestor F relata que o sistema de transportes é um fator determinante para o desenvolvimento e para moldar a dinâmica de desenvolvimento das cidades; se a ampliação da capacidade não ocorrer no ritmo do crescimento da cidade e atrelada aos projetos de todos os outros setores que compõem essa dinâmica de crescimento, o prejuízo para a população é evidente.

Para o atual presidente da CPTM, Gestor G, a PPP pode contribuir principalmente como uma fonte de financiamento, porém ela só proporcionará benefícios reais se o projeto for bem estruturado.

Estimulado a responder sobre a contribuição no aumento da capacidade de execução, o Gestor G ressalta que isso até pode acontecer, porém existe no Brasil um déficit de mão de obra qualificada para o segmento de transporte metroferroviário que torna essa vantagem difícil de ser percebida. Ele cita ainda que algumas empresas privadas estão buscando profissionais em outros países para suprir essa falta existente no Brasil.

[...] não se trata de o Estado não ter a capacidade, e sim de o mercado não ter essa capacidade, porque nós não o treinamos, e isso é uma situação

crítica que o País está vivendo; nós saímos de um período de crise, de poucos investimentos em que alguns setores foram desestimulados, o que fez com que nós deixássemos de formar determinada mão de obra.

Para o Gestor H a grande contribuição que a modelagem de PPP já proporcionou foi a possibilidade de implantar a Linha 4 em um momento em que o Estado não possuía recursos orçamentários para executá-la. Essa linha proporcionou a mudança do modo de o usuário viajar na RMSP e causou grande impacto na região.

Ele ressalta que o contexto econômico atual é outro e que a PPP não pode ser utilizada somente como um instrumento de financiamento; nesse sentido, ainda é necessário entender melhor a modelagem e evoluir a legislação para adaptá-la ao contexto econômico atual.

Isso faz com que a legislação e a própria ferramenta PPP sejam obrigadas a evoluir um pouco mais para conseguir abarcar todos os interesses.

Porém, ele destaca que a modelagem de PPP ainda pode proporcionar grandes benefícios para o desenvolvimento da RMSP e que isso depende do amadurecimento da modelagem e do processo contínuo de evolução das políticas públicas.

Para o Gestor I a contribuição para o desenvolvimento da RMSP como um todo ainda não ocorreu, pois a Linha 4 está situada apenas na metrópole São Paulo.

O grande benefício que essa parceria proporcionou foi a possibilidade de construir a linha mesmo em um período em que o Estado não tinha recursos e ao fato de outra empresa estar aprendendo a construir e a operar metrô na cidade de São Paulo.

O que não significa que a sociedade é cobaia nesse processo, e sim que alguém está aprendendo a fazer algo que já foi feito em outros lugares do mundo. Ele está aprendendo a se relacionar com a sociedade paulista ou paulistana.

Para as novas PPPs, no contexto econômico atual, no qual o Estado possui o dinheiro para financiar o projeto, a grande questão que se coloca é a possibilidade de implantar projetos simultaneamente, ou seja, a ampliação da capacidade de implantação e gestão do transporte metroferroviário.

Dentro dessa modelagem, é necessário ter um conjunto de parâmetros técnicos para estabelecer um padrão de qualidade para a operação. Isso já ocorre na PPP de trens e na PPP da Linha 4.

Para o Gestor J a PPP contribui e continuará contribuindo como uma

modalidade de financiamento complementar aos recursos do Governo do Estado de São Paulo e aos recursos que são captados junto a bancos de fomento, nacionais e internacionais.

Tem-se que fazer muitas coisas, mas não há disposição dos recursos fiscais e do Tesouro para tudo.

A PPP é uma maneira de somar recursos aos disponíveis para implantar mais projetos simultaneamente.

As PPPs já contribuíram, podem contribuir e continuarão contribuindo para esse desenvolvimento, para tirar o atraso do setor metroferroviário.

Para o Gestor J, além dos benefícios socioeconômicos, a grande contribuição que investimentos em transporte metroferroviário em grande escala, é aí que se encaixam as PPPs, podem proporcionar é em relação a saúde e qualidade de vida da população.

Ao se investir no "pesado" do transporte metroferroviário, há a redução de gás carbônico. As pessoas, ao gastarem menos tempo nos percursos, com mais conforto, têm um ganho de saúde, de lazer.

Os benefícios para a sociedade citados são difíceis de quantificar, porém possuem reflexo direto na produtividade da região.

Na opinião dos gestores públicos entrevistados a grande contribuição que as PPPs podem proporcionar para o desenvolvimento da RMSP é a possibilidade de antecipar investimentos que seriam realizados no futuro e a possibilidade de realizar investimentos simultaneamente.

Percebe-se que a PPP é uma opção de financiamento e um instrumento para o aumento da capacidade de execução de investimentos em infraestrutura.

5. CONCLUSÃO

A complexidade do transporte apresentada nas regiões metropolitanas, em especial na RMSP, que possui mais de 20 milhões de habitantes e conta com um fluxo de deslocamento intenso para a grande metrópole é um fator que interfere diretamente na qualidade de vida da população e no desenvolvimento da própria região.

Nesse sentido, os gestores públicos responsáveis pelo transporte metroferroviário na RMSP são unânimes ao afirmarem que consideram o transporte metroferroviário um dos mais importantes meios de deslocamento na RMSP e que o transporte público de qualidade diminui o tempo de deslocamento da população e geram mudanças significativas no entorno das estações.

Conforme afirma Llorens (2001), a logística de determinada região é um dos fatores que melhoram o entorno e propiciam as condições necessárias para o desenvolvimento regional.

Outra vantagem de possuir um sistema de transporte metroferroviário de qualidade é que ele diminui o trânsito e, conseqüentemente, o número de acidentes, reduzindo a poluição e o estresse. O sistema metroferroviário de qualidade gera externalidades positivas em diversos segmentos do governo, como saúde e meio ambiente.

Porém, as regiões metropolitanas apresentam, devido à fragmentação política existente, muitas dificuldades para organizar o sistema metropolitano de transporte. A maior dificuldade apontada é a questão das leis de ocupação do solo, que não existem ou não são objetivas.

Como planejar o transporte se no momento do anúncio de uma nova linha acontece um grande movimento de especulação imobiliária e grandes empreendimentos são construídos de forma desordenada no entorno dessa linha? Devido a essa ocupação desordenada muitas vezes uma linha, quando é efetivamente implantada, já está sobrecarregada.

O grande desafio para aumentar a eficiência do transporte e da cidade é a integração entre o planejamento de transporte e as políticas de ocupação do solo praticadas pelos municípios.

Já em relação às PPPs, atualmente os governos têm utilizado diferentes

mecanismos de Articulações Público-Privadas – APPs para fornecer ao cidadão diversos tipos de serviços públicos que, tradicionalmente, eram oferecidos pelo Estado provedor do bem-estar social.

Contudo, o processo de redefinição do tamanho do Estado através de parcerias com a iniciativa privada ficou limitado, uma vez que muitos setores e serviços que poderiam ser delegados para a iniciativa privada eram inviáveis financeiramente.

Porém, após a publicação da Lei nº 11.079/04, que regulamentou as PPPs nas modalidades de concessão administrativa e patrocinada, tendo como principal característica a possibilidade de divisão dos investimentos necessários para implantação de determinado projeto entre o parceiro público e o privado, esse empecilho foi até certo ponto solucionado.

Assim, foram viabilizadas parcerias na área de transporte metroferroviário e ficou o questionamento: como as PPPs no setor metroferroviário podem contribuir para o desenvolvimento da RMSP?

Ao analisar os contratos de parcerias público-privadas da Linha 4 – Amarela do METRÔ e da PPP de trens da CPTM verificamos que a questão do desenvolvimento regional não foi abordada de forma explícita nos contratos de parceria.

Já nas entrevistas com os gestores públicos foi identificado que as PPPs proporcionam três grandes vantagens em relação aos modelos tradicionais de contratação e prestação de serviço.

A primeira vantagem é a PPP como um instrumento de financiamento; a segunda é a redução do tempo total de implantação do projeto; e a terceira é o fato de, ao realizar PPPs em setores não essenciais, o Estado pode focar suas atividades e capacidade de gestão nas atividades que não podem ser delegadas.

Em relação a como a temática do desenvolvimento regional é abordada no processo de elaboração das PPPs, percebemos que a discussão da temática do desenvolvimento regional está totalmente desvinculada das PPPs.

A discussão referente ao desenvolvimento ocorre inicialmente na elaboração do Pitu – Plano Integrado de Transporte Urbano e, posteriormente, durante a elaboração do projeto propriamente dito, ou seja, com base nas externalidades que os projetos podem proporcionar, o Estado define qual projeto vai ser priorizado.

Nesse momento, após a escolha do projeto com maior potencial de

desenvolvimento para a região, é que a PPP surge, em conjunto com os recursos fiscais e com os financiamentos, como uma das maneiras de viabilizar financeiramente esse projeto.

Contudo, embora as PPPs não estejam ligadas diretamente ao desenvolvimento regional ou metropolitano, ela é um ferramental muito importante, pois funciona como uma fonte alternativa de financiamento e, também, de capacidade de execução de obras públicas.

O simples fato de a PPP permitir a antecipação de projetos proporciona benefícios significativos no curto prazo e, como atualmente existe uma deficiência de infraestrutura de transporte metroferroviário na RMSP, ela é um importante instrumento de política pública para viabilizar os investimentos em transportes que proporcionaram o desenvolvimento da RMSP.

6. REFERÊNCIAS

ALVARENGA, J. E. de. *Parcerias Público-Privadas – comentários à lei brasileira*. São Paulo: M. A. Pontes, 2005.

AZEVEDO NETO, Floriano de (Org.). *Reajuste e Revisão nas Parcerias Público-Privadas Revisitando o Risco nos Contratos de Delegação*. In: SOUZA, Mariana Campos de. **Parceria Público-Privada: Aspectos Jurídicos Relevantes**. São Paulo: Quartier Latin, 2008. Cap. 4, p. 53-78.

AZEVEDO, Maria Eduarda. **As Parcerias Público Privadas: Instrumentos de uma Nova Governação Pública**. 2008. 659 f. Tese (Doutorado) – Curso de Ciências Jurídico-econômicas, Departamento de Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2008.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Uma visão da aplicação da Parceria Público-Privada no mundo em 2006**. V.14, n.27, P.323-330, Jun.2007.

BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004.

BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *A Reforma do Estado dos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle*. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 45, p.49-95, 1998.

CARVALHO, Marco Antônio de Sousa. **Privatização: Aspectos Fiscais e Dívida Pública**. 2001. 156 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Economia, Escola de Pós-graduação em Economia – EPGE, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2001.

CRUZ, Maurício Feijó. **Condicionantes Metropolitanas para Políticas Públicas: Análise dos Transportes Coletivos na Região Metropolitana de São Paulo (1999 – 2009)**. 2010. 133 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Administração Pública e Governo, Departamento de Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010.

EMPRESA DE PLANEJAMENTO METROPOLITANO. **Por dentro da Região Metropolitana de São Paulo (Jun 2011)**. São Paulo, 2011.

FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. *Gestão municipal versus gestão metropolitana: o caso da cidade de Salvador*. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, n. 11, p.41-72, 2004. Semestral.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

KLINK, Jeroen Johannes. *Novas governanças para as áreas metropolitanas: O*

panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro. **Cadernos Metr pole**, São Paulo, v. 11, n. 22, p.415-433, 19 jul. 2009. Semestral.

KLINK, Jeroen Johannes. Regionalismo e reestrutura o urbana: uma perspectiva brasileira de governança metropolitana. **Educa o**, Porto Alegre, v. 32, n. 2, p.217-226, 2009. Quadrimestral.

LENCIONI, Sandra. Impasses da Gestão Metropolitana nas Regiões de Buenos Aires, São Paulo e Santiago. **Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, Barcelona, n. 270, p.1-1, 1 ago. 2008.

LLORENS, Francisco Albuquerque. **Desenvolvimento Econômico Local: Caminhos e Desafios para a Constru o de uma Nova Agenda Política**. Rio de Janeiro: BNDES, 2001. 232 p. Tradu o de Antônio Rubens Pompeu Braga.

MARICATO, Erm nia. Metr poles desgovernadas. **Estudos Avançados**, São Paulo, p.7-22, 2011. Quadrimestral.

NEGREIROS, Rovenia. Gestão Metropolitana: um desafio que se renova. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 100, p.81-92, 2001. Semestral.

OLIVEIRA, Paulo Henrique Mainier de. **Parceria Público-Privada: Novo Mecanismo de Financiamento e Autossustentabilidade dos Transportes Metroferrovi rios**. 2006. 41 f. Monografia (Concurso de Monografia) – Companhia Brasileira de Transportes Urbanos, Rio de Janeiro, 2006.

PASIN, Jorge Antônio Bozoto; BORGES, Luiz Ferreira Xavier. A Nova Defini o de Parceria Público-Privada e sua Aplicabilidade na Gestão de Infraestrutura Pública. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 20, p.173-196, 2003.

PASTORI, Antônio. As PPPs como Ferramenta para Viabilizar Projetos de Infraestrutura de Transporte Ferroviário sobre trilhos. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, V. 14, N. 28, P. 93-120, dez. 2007.

PINTO, Marcos Barbosa. A Fun o Econ mica das PPP's. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo**, Salvador, n. 2, 2005.

ROLNIK, Raquel; SOMEKH, N dia. Governar as Metr poles: dilemas da recentraliza o. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, p.83-90, 2000. SÃO PAULO (Estado). Lei Complementar n  1.139 de 16 de junho de 2011.

SARAIVA, Eduardo Cesar Gomes. **Projetos de Infraestrutura Pública: Risco, Incerteza e Incentivos**. 2008. 108 f. Tese (Doutorado) – Curso de Economia, Departamento de Escola de Pós-gradua o em Economia, Funda o Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2008.

SARDINHA NETO, Diamantino A.; CONCEI O, José Garcia da. Transporte metroferroviário: Agente de Inclusão Social na Cidade de São Paulo. ; **Ponto-e-vírgula**, São Paulo, p.162-177, 2010.

SAVI, Erika Monteiro de Souza e. **Parcerias Público-Privadas (PPPs) na Irlanda e no Chile: Alternativa de alavancagem para o desenvolvimento em infraestrutura no**

cenário brasileiro. 2007. 145 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Engenharia de Produção, Departamento de Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2006.

SHINOHARA, Daniel Yoshio; SAVOIA, José Roberto Ferreira. **Parcerias Público-Privadas no Brasil**. Brasil: Manole, 2008.

SILVA, Amélia Maria da Costa. **Conflitos e Rupturas em torno do Transporte Urbano: A Geo-história dos Trilhos como Indutor da Urbanização no Brasil no Século XX**. 2005. 44 f. Monografia (Concurso de Monografia) – Companhia Brasileira de Transportes Urbanos, Rio de Janeiro, 2005.

SOUZA, Mariana Campos de (Org.). As Parcerias Público-Privadas à Luz do artigo 175 da Constituição Federal. In: SOUZA, Mariana Campos de. **Parceria Público-Privada: Aspectos Jurídicos Relevantes**. São Paulo: Quartier Latin, 2008. Cap. 8, p. 149-164.

SPINK, Peter Kevin; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho; CLEMENTE, Roberta. Governança, governo ou gestão: o caminho das ações metropolitanas. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 11, n. 22, p.453-476, 2009. Semestral.

UNIVERSIDADE MUNICIPAL DE SÃO CAETANO DO SUL. **Manual de normas acadêmicas**. São Caetano do Sul: 2008.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2002.