

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

DANIELA COSTANZO DE ASSIS PEREIRA

Relações público-privadas no Metrô de São Paulo

v.1

São Paulo
2016

DANIELA COSTANZO DE ASSIS PEREIRA

Relações público-privadas no Metrô de São Paulo

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, para obtenção do título de Mestre em Ciência Política

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Cesar Leão Marques

São Paulo
2016

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

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

C838r Costanzo, Daniela de Assis Pereira
Relações público-privadas no Metrô de São Paulo /
Daniela de Assis Pereira Costanzo ; orientador
Eduardo Cesar Leão Marques Marques. - São Paulo,
2016.
121 f.

Dissertação (Mestrado)- Faculdade de Filosofia,
Letras e Ciências Humanas da Universidade de São
Paulo. Departamento de Ciência Política. Área de
concentração: Ciência Política.

1. Políticas Públicas. 2. Políticas Urbanas. 3.
Mobilidade Urbana. 4. Relações público-privadas. I.
Marques, Eduardo Cesar Leão Marques, orient. II.
Título.

Nome: COSTANZO, Daniela

Título: Relações público-privadas no Metrô de São Paulo

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, para obtenção do título de Mestre em Ciência Política

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Cesar Leão Marques

Aprovada em:

Banca Examinadora

Prof. Dr.
Julgamento:

Instituição:
Assinatura:

Prof. Dr.
Julgamento:

Instituição:
Assinatura:

Prof. Dr.
Julgamento:

Instituição:
Assinatura:

À minha mãe Elenise

Agradecimentos

Agradeço primeiramente ao Professor Eduardo Marques, meu orientador, por ter confiado em mim e por ter oferecido uma orientação rigorosa e propiciadora de autonomia, com quem pude aprender muito. Agradeço também aos colegas do grupo de estudos, Carolina Requena, Telma Hoyler, Guilherme Minarelli, Gabriela de Almeida, José Militão Junior, Mariana Costa Silveira, Stefano Pagin e agradeço especialmente ao Samuel de Godoy pelas conversas e revisões.

Agradeço à CAPES pela concessão da bolsa de mestrado.

Ao Professor Rogério Arantes e à Professora Klara Kaiser pelas contribuições dadas ao trabalho no exame de qualificação.

À Rai, à Márcia e ao Vasne por todo o apoio que recebi no DCP.

Às pessoas do Metrô que me concederam entrevistas. Agradeço imensamente à Denise Daud, à Silvana Zioni e ao Oliver Cauã Cauê por compartilharem comigo informações e hipóteses que enriqueceram esta pesquisa.

Agradeço especialmente a algumas pessoas que me deram apoio incondicional e sem as quais eu certamente não teria conseguido entregar este trabalho. À minha Mãe, Elenise Costanzo, que nas horas mais difíceis sempre me apoiou nas minhas decisões. Ao meu companheiro Rafael Marino, que chegou na hora mais inesperada e me deu muito mais do que eu esperava. Às minhas amigas Beatriz Sanchez, Marina Merlo e Hannah Maruci, amigas do DCP para a vida, presentes em todos os momentos. Aos meus amigos Daniel Kaihara, Carolina Freitas, Elaine Ávila, Caio Censi, Marília Paduan, Davi Garcia, Thiago Belmar, Fernando Moreno, Paula Buckvieser, Claudia Calazans, Luiza Ferreira, Nina Castellano e Luna Zarattini, amigas e amigos presentes e que não mediram esforços para me ver bem nesta fase. Às professoras Rossana Reis e Eunice Ostrensky, mulheres com as quais tive a sorte de contar no departamento quando mais precisei.

Às mulheres mais fortes que encontrei pelo caminho, de quem tive acolhimento e com quem aprendi muito sobre a luta feminista: Gabriela Rosa, Juliana Oliveira, Grazielle Silloto, Gabriela Jannini, Léa Tosold, Raíssa Ventura, Bárbara Lopes, Bianca Laurino, Marília Bueno, Camila Bittencourt, Isabella Razzolini, Camila Góes, Natália Mello, Maria Elisa Savaget, Andréa Tolaini, Maria Morita, Jacqueline Moraes Teixeira e Heloisa Buarque de Almeida.

Aos amigos que o DCP e a representação discente me deram: Stefania Cantoni, Cássio Oliveira, Thiago Babo, Vinícius Valle, Caetano Patta, Rômulo Manzatto, Victor Araújo, Thiago Oliveira, Thiago Meireles, Marcos Campos, Paulo Flores e Leonardo Octavio.

Às companheiras e aos companheiros do Balaio que deram sentido à luta por uma Universidade mais justa e pública: Carolina Bueno, Olga Roschel, Giovanna Colacioppo, Lara Deus, Laíza Santana, Maiara Santana, Lígia Toneto, Sara Saconato, Matias, Rodrigo Toneto, Vinicius Fernandes, Francisco Prandi e João Luís Lemos.

Aos amigos do MongaFest, companheiros com quem aprendi coisas sobre a vida e com quem tenho a sorte de dividi-la Victor Sobreira, Giulliana Lima, Maurício Vieira, Bruno Cunha e Breno Matrangolo.

Ao pessoal do Cebrap, agradeço ao Carlos Torres Freire, ao Victor Callil, à Maria Carolina Oliveira, à Luísa Adib Dino e à Graziela Castello pelo apoio e pelo aprendizado.

À minha família, que me deu o apoio necessário e me ensinou muito sobre ser solidária. Agradeço à minha Avó Miloca que me ensinou a ser uma pessoa melhor e a não dar importância às pedras do caminho. Aos meus tios e à minha tia que me acolheram em São Paulo, Tia Graça, Tio Zé e Tio Junior, agradeço por terem me dado a possibilidade de uma vida melhor. À Inez, que me deu todo o carinho em forma de palavras de incentivo, abraços e comida. À Fernanda Costanzo, Aline Franchin e Mariana Franchin, primas queridas que me ajudaram de várias formas neste período. À Tia Fátima, que sempre me deu educação, conselhos e amor.

RESUMO

COSTANZO, Daniela. (2016). Relações Público-privadas no Metrô de São Paulo. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo

Este trabalho busca compreender a implementação das linhas de metrô em São Paulo e da Companhia do Metropolitano de São Paulo, desde sua formação, nos anos 1960, até os dias atuais. Buscou-se entender quem foram os principais atores nacionais e internacionais, dos setores público ou privado, que participaram das decisões sobre esta política pública em questão. Para isso, foram analisados os processos de tomada de decisão e de implementação das Linhas 1 – Azul, 3 – Vermelha, 2 – Verde e 4 – Amarela. Com os achados da pesquisa é possível argumentar que o Metrô de São Paulo, o qual foi constituído como uma empresa pública capacitada, passou por um rebaixamento do seu corpo técnico e de suas capacidades estatais, que deram espaço ao interesse de atores privados dentro da companhia, acarretando em prejuízo para a empresa pública e em atraso de obras. Tal processo se deu com a ascensão e queda de um modelo de Estado desenvolvimentista e do surgimento de novas visões de Estado influenciadas pelo *New Public Management*.

Palavras-chave: Políticas Públicas, Política Urbana, Mobilidade Urbana, Parceria Público-Privada.

ABSTRACT

COSTANZO, Daniela. (2016). Public-private relationship in the São Paulo Subway. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo

This work seeks to understand the implementation of subway lines in São Paulo and analyze the Companhia do Metropolitano de São Paulo, from its formation, in the 1960s, to the present time. The research also attempts to verify who were the main national and international actors, from the public and private sectors, that participated in the decisions on this public policy in question. For this purpose, the processes of decision making and implementation of the lines 1 - Blue, 3 - Red, 2 - Green and 4 - Yellow were analyzed. With the findings of the research it is possible to argue that the Metrô of São Paulo has undergone a downgrading of its technical staff and its state capabilities, characteristic of its constitution, that gave space to the interest of private actors inside the company, resulting in loss to the public company and in backlog of works. This process occurred with the rise and fall of a model of developmentalist State and the emergence of new visions of State influenced by New Public Management.

Keywords: Urban Politics, Public Policy, Urban Mobility, Public-private Partnership

Lista de Gráficos

Gráfico 1 - Extensão do Metrô de São Paulo (em km por ano).....	34
Gráfico 2- Classes Sociais no Metrô de São Paulo.....	45
Gráfico 3 – Financiamento da Linha 1 – Azul (trecho Jabaquara-Santana).....	46
Gráfico 4 – Financiamento da Linha 3 - Vermelha	63
Gráfico 5 – Capital Social da Companhia do Metrô (%).....	67
Gráfico 6 – Ano de início das atividades de empresas de transporte metroviário.....	70
Gráfico 7 – Número de Projetos de PPP financiados por Agências de Desenvolvimento (1990-2003)	88
Gráfico 8 – Financiamento da Linha 4 – Amarela (Fase 1).....	105
Gráfico 9 – Financiamento da Linha 4 – Amarela (Fase 2).....	106

Lista de Mapas

Mapa 1 - Áreas de Transporte Rápido	41
Mapa 2- Volume de passageiros no transporte público	43
Mapa 3 - Rede HMD.....	57
Mapa 4: A Rede Básica e as Novas Linhas.	59

Lista de Figuras

Figura 1- O Sistema Nacional de Transportes Urbanos.....	54
Figura 2 - Etapas do Estudo de Viabilidade da Terceira Linha do Metrô	75
Figura 3 - Câmara de Compensação e Pagamentos de Tarifas.....	102

Lista de Tabelas

Tabela 1 - Concessões da Cia. do Metrô.....	73
Tabela 2 - Matriz de Avaliação.....	77
Tabela 3 - Divisão de responsabilidades na concessão da Linha 4 - Amarela	99
Tabela 4 - Licitação da obra da Linha 4 – Amarela.....	100
Tabela 5 - Estrutura acionária das empresas participantes das licitações	101
Tabela 6- Repasses do Metrô para a ViaQuatro	107
Tabela 7- Custos da operação do Metrô de São Paulo e Simulação Linha 4.....	107

Lista de siglas

BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

BM – Banco Mundial

BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CCR – Grupo CCR

CET – Companhia de Engenharia de Tráfego

CIP – Conselho Interministerial de Preços

CMTC – Companhia Municipal de Transportes Coletivos

COFIEX – Comissão de Financiamentos Externos

CPP – Companhia Paulista de Parcerias

EBTU – Empresa Brasileira de Transportes Urbanos

EMTU – Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos

FBCF – Formação Bruta de Capital Fixo

FDTU – Fundo de Desenvolvimento dos Transportes Urbanos

FINAME – Financiamento de Máquinas e Equipamentos

FMI – Fundo Monetário Internacional

FNDU – Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano

GEIPOT – Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes

GEM – Grupo Executivo Metropolitano

GESP – Governo do Estado de São Paulo

GEGRAN – Grupo Executivo da Grande São Paulo

HMD – Consórcio Hochtief-Montreal-Deconsult

ISTR – Imposto sobre Serviços de Transporte Rodoviário Intermunicipal e Interestadual de Pessoas e Cargas

IULCLG - Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos e Gasosos

PED – Programa Estadual de Desestatização

PMSP – Prefeitura Municipal de São Paulo

PND – Plano Nacional de Desenvolvimento

PND – Programa Nacional de Desestatização

PPP – Parceria Público Privada

PT – Partido dos Trabalhadores

RDM – Relatório sobre Desenvolvimento Mundial

RM – Região Metropolitana

SEPLAN – Secretaria de Planejamento

SNI – Serviço Nacional de Informação

SNTU – Sistema Nacional de Transportes Urbanos

STM – Secretaria dos Transportes Metropolitanos

TRU – Taxa Rodoviária Única

USP – Universidade de São Paulo

Sumário

INTRODUÇÃO	17
Capítulo 1 - O Metrô e a Linha 1 - Azul como prioritária	21
Introdução.....	21
1.1 Porque o metrô saiu do papel?	21
1.2 Reordenando os argumentos e construindo um novo quadro explicativo.....	25
1.2.1 Conjuntura econômica nacional e investimentos do Governo Federal.	25
1.2.2 Indústria da construção civil.....	27
1.2.3 Reforma tributária.....	29
1.2.4 A Companhia do Metropolitano de São Paulo como uma empresa pública capacitada	31
1.2.5 A Linha 1 - Azul como prioritária	40
1.2.6 Financiamento e atores da Linha 1 - Azul	46
1.3 Conclusões do capítulo.....	48
Capítulo 2 – Auge e queda do modelo de Metrô do Estado Desenvolvimentista.....	49
Introdução.....	49
2.1 O Metrô nacional e capacitado.....	49
2.1.1 Conjuntura econômica: O II PND	49
2.1.2 Governo Federal e os transportes coletivos urbanos	52
2.1.3 Companhia do Metrô e os passos de sua nacionalização.	54
2.1.4 A Linha 3 – Vermelha	55
2.2 Crise e queda do modelo	63
2.2.1 Conjuntura Econômica: crise, inflação e corte de investimentos públicos	63
2.2.2 Mudanças na Companhia do Metrô: investimentos e administração	67
2.2.3 Mudanças na Companhia do Metrô: os engenheiros e funcionários	68
2.2.4 Mudanças na Companhia do Metrô: os parceiros privados.....	72
2.2.5 A Linha da Paulista.....	73
2.3 Conclusões do Capítulo.....	79
Capítulo 3 – O papel do Estado e do capital privado no modelo de PPP’s: o caso das Linhas 4 e 6 do Metrô.....	80
Introdução.....	80

3.1 Conjuntura econômica e política: O Capitalismo Regulatório.....	80
3.1.1 A iniciativa privada no Estado Brasileiro.....	81
3.1.2 Economia e o Banco Mundial	86
3.1.3 O instrumento de Política Pública – PPP’s.....	88
3.1.4 PPP’s como solução para a crise de Estado.....	90
3.1.5 As PPP’s e a independência da ideologia dos partidos no governo	91
3.2 A PPP como instrumento no metrô de São Paulo.....	91
3.2.1 A Linha 4 - Amarela - negociações do projeto e do desenho da linha.....	92
3.2.2 A Linha 4 - Amarela - O contrato final	98
3.2.3 A Linha 4 - Amarela - implementação e investimentos	105
3.3 Conclusões do Capítulo.....	107
Considerações Finais	109
Referências Bibliográficas	110
Anexo I – Presidentes da Companhia do Metrô	119
Anexo II - Entrevistados	120

INTRODUÇÃO

O objetivo desta pesquisa é entender a participação dos diferentes atores públicos e privados em uma política pública específica – O Metrô de São Paulo – ao longo do tempo. Ela surge da necessidade de se compreender o que o Estado faz na prática em territórios urbanos e como os diferentes atores políticos influenciam o processo de tomada de decisões sobre a construção de infraestrutura na cidade. No caso do metrô, pretende-se compreender quem decide o que e como sobre a localização das linhas, sobre os contratos de operação e os demais instrumentos da política pública em questão. Além disso, busca-se analisar quem foram os principais financiadores das linhas de metrô ao longo do tempo e como isso impactou nos arranjos institucionais de prestação do serviço.

O Metrô é um dos meios de transporte mais bem avaliados pelos usuários (ANTP, 2012), porém sua extensão em relação ao tamanho da metrópole e a porcentagem de viagens realizadas por este modal na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) é diminuta, de modo que as regiões mais próximas a ele passam por processos de valorização da terra. Há, portanto, diversos interesses em jogo quando se pretende construir uma linha de metrô, os quais passam por decisões sobre a escolha do modelo de contrato, os lugares mais carentes de transporte de alta capacidade, os locais para onde o município irá crescer, o modelo de trem que servirá cada região e a quadra exata onde será a estação, para ficar com alguns exemplos. Ademais, há várias formas pelas quais a iniciativa privada pode lucrar com o metrô, desde a sua construção até a sua operação, sendo que tais formas são definidas nos contratos de construção e concessão elaborados pela Companhia do Metropolitano de SP.

Ao longo dos anos, mudaram as configurações políticas e econômicas nacionais e internacionais, alterando as condições de financiamento de infraestruturas do porte do Metrô de São Paulo e mudou também, por conseguinte, a influência dos atores públicos e privados no resultado da política pública. A principal questão a ser respondida nesta pesquisa é, portanto: quais são as consequências para a Companhia do Metropolitano – e para a política pública metrô – das diferentes configurações da relação entre os setores públicos e privados no financiamento e nas decisões da companhia ao longo do tempo? A resposta a esta pergunta no âmbito desta pesquisa passará necessariamente pela via política e da economia política, sendo que esta escolha

é importante justamente porque faltam pesquisas que analisem tais aspectos, até porque muitos dos estudos existentes tratam quase que exclusivamente das questões técnicas referentes ao Metrô de São Paulo.

A literatura que tratou deste meio de transporte em São Paulo apresentou, todavia, alguns diagnósticos bastante importantes. Villaça e Zioni (2005) e Vasconcellos (1998) avaliam que o desenho das linhas e a concretização delas caracterizaram uma política que atendesse à classe média paulistana, de forma que os autores argumentam que o metrô passa por lugares habitados por pessoas desta classe social, logo tal política teria sido implementada naquele local para atender - lá. Isoda (2013) mostrou como os diversos planos elaborados pela Companhia do Metropolitano de São Paulo não foram implementados e como a companhia passou por um período de intenso planejamento e construção de linhas e outros sem investimentos. Levando - o a concluir que as políticas de fato implementadas pela Companhia do Metropolitano de São Paulo são irrisórias em face da dimensão dos problemas de mobilidade da RMSP (ISODA, 2013). Já Ramalhos (2013), lembra o atraso das obras de construção das linhas como uma das características mais marcantes desta política pública.

Ao analisar o caso do Metrô do Rio de Janeiro, Vetter *et al.* (1981) propõe um modelo de causação circular da apropriação dos benefícios líquidos do Estado, no qual as ações do Estado geram uma distribuição espacial de benefícios e essa distribuição espacial gera um impacto nos preços das terras a qual determina uma segregação das famílias segundo sua renda, de modo que onde há famílias mais ricas há mais demanda agregada por serviços especializados e maior atração de famílias de mesmo rendimento. Além disso, os autores relacionam o poder aquisitivo com o poder político, pois acreditam que os possuidores de maior renda e estão em bairros de elevado status social conseguem maior influência no governo. Esta relação faz com que locais onde residem famílias de alto rendimento recebam mais benefícios das ações do Estado do que as outras áreas, mantendo uma segregação espacial. Assim, os autores sugerem que as ações do Estado irão beneficiar mais as famílias mais ricas, e quem pode se apropriar destes benefícios é a iniciativa privada através do aumento dos aluguéis, do preço da terra, dos serviços prestados na região, da especulação imobiliária ou a iniciativa pública com aumento do preço do transporte público, por exemplo.

Tais trabalhos, vindos do campo dos Estudos Urbanos, avançam no diagnóstico sobre as consequências espaciais e sociais da política implantada, todavia não permitem entender quais foram os determinantes dela. Se os planos de expansão elaborados dentro da Companhia do Metropolitano de SP não são seguidos, isso significa que os aspectos técnicos não são suficientes para entender as decisões tomadas sobre a política. Levando-se em conta o ciclo clássico da política pública, falta ainda explorar a formação de agenda, a formulação da política, a tomada de decisão sobre a política e a implementação da política. Nesta pesquisa, pretende-se, conseqüentemente, entender o que vem antes da avaliação da política pública, o qual é relevante para entender os resultados concretos.

Ao longo deste estudo, percebeu-se que as diferentes conjunturas econômicas e políticas nacionais em conjunto com as diferentes configurações da burocracia da Companhia do Metropolitano de SP assumidas ao longo de sua existência foram importantes para o resultado da política pública, ou seja, para a construção das linhas e a forma pela qual ela se daria. Assim, optou-se por apresentar os achados da pesquisa da seguinte forma: em primeiro lugar se apresenta a conjuntura econômica e política do período em questão, em segundo lugar as configurações e mudanças da burocracia do Metrô e em terceiro lugar é apresentado tudo que diz respeito sobre as linhas em questão, ou seja, as decisões sobre estas, seu financiamento e implementação.

A estrutura desta dissertação baseia-se em 3 capítulos, além desta introdução e das considerações finais. No primeiro capítulo é apresentada a conjuntura econômica e política do final da década de 1960, quando a Companhia do Metropolitano foi criada e foram firmados os primeiros contratos com a iniciativa privada para construção da Linha 1 – Azul. Aborda-se também a decisão de priorizar a construção da Linha 1 – Azul e a formação da Companhia do Metropolitano como uma empresa pública capacitada.

No segundo capítulo é apresentada a conjuntura política e econômica das décadas de 1970 e 1980, quando as linhas 3 – Vermelha e 2 – Verde foram decididas e começaram a ser implementadas. Neste período, destaca-se a grande participação do Governo Federal na companhia e nas decisões, além da formação das Regiões Metropolitanas e das mudanças nas burocracias ligadas aos transportes coletivos urbanos, tanto em âmbito estadual quanto federal.

O terceiro capítulo aborda o início das privatizações na década de 1990 e a reforma administrativa do Estado para então entender o papel da iniciativa privada no desenvolvimento recente do Estado brasileiro e, em específico, no Metrô. São apresentados os processos de decisão sobre a Linhas 4 – Amarela e são analisadas as relações do Metrô com a iniciativa privada através de um novo instrumento: as Parcerias Público Privadas (PPP).

Capítulo 1 - O Metrô e a Linha 1 - Azul como prioritária

Introdução

Este capítulo, a partir dos argumentos encontrados na literatura pertinente ao tema, tem como fim elaborar um quadro explicativo sobre por que o metrô de São Paulo saiu do papel e porque a Linha 1 - Azul (Norte-Sul) foi a primeira a ser construída na cidade. Em seguida, procura-se abordar as explicações e trazer, a partir delas, os avanços encontrados na pesquisa, tanto sobre a construção do metrô em São Paulo, quanto sobre a constituição da Companhia do Metropolitano de São Paulo e suas decisões sobre a Linha 1 - Azul. Desta forma, pretende-se entender qual o papel dos entes federativos, da burocracia do Metrô e da iniciativa privada no processo de formação da Companhia e das decisões sobre a política pública em questão: o metrô.

1.1 Porque o metrô saiu do papel?

Os projetos de metrô para São Paulo existem desde o final dos anos 1920 e começo dos anos 1930, quando a companhia *The São Paulo Railway Light and Power Co.*, que operava os bondes da cidade, fez uma proposta de bonde elétrico subterrâneo para desafogar o trânsito do centro da cidade. Tal bonde poderia ter sido a primeira linha de metrô de São Paulo. No entanto, a proposta não foi aceita pela Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP) e o contrato dos bondes com a Light durou mais alguns poucos anos (HIGA, 2012).

Depois disso, Prestes Maia elaborou o Plano de Avenidas em 1930. Em tal plano, era recomendada a reserva de faixas para passagem do metrô em superfície e a construção de túneis para passagem subterrânea futura. As recomendações não foram totalmente seguidas na implementação do plano. Posteriormente, na condição de prefeito, Prestes Maia incluiu galerias e faixas para a passagem do Metrô em diversas obras que estavam em andamento na cidade entre 1938 e 1945, dentre elas estavam a atual Avenida 23 de Maio, o Viaduto Nove de Julho e a avenida conhecida hoje como “Radial Leste” (FAGNANI, 1985).

Em 1945, o engenheiro Mário Lopes Leão apresentou uma proposta para a construção do Metrô. Ele apontava como urgente tal obra, devido à situação precária e à insuficiência do transporte público. A proposta de Leão, no entanto, era apenas acadêmica e não foi levada adiante.

Em 1947 e em 1948, dois planos que não saíram do papel foram elaborados. Um pela francesa *Compagnie du Chemin de Fer Metropolitain* e outro pela Companhia Geral de Engenharia na prefeitura de Paulo Lauro (LOPES, 1985).

Em 1953, o Prefeito Arruda Pereira colocou em pauta novamente a construção do metrô em São Paulo a partir do desenho de uma proposta dentro da prefeitura, que não veio à público. As intenções do prefeito, no entanto, geraram debates intensos sobre a necessidade ou não de um metrô na capital. Os que eram contra argumentavam que o metrô era muito caro ou ultrapassado, já os urbanistas e engenheiros que eram a favor discutiam sobre sua urgência ou não e sobre os modelos subterrâneo ou de superfície (LOPES, 1985).

Em 1956, os urbanistas e engenheiros favoráveis ao metrô conseguiram formular um projeto na prefeitura de Lino de Matos. Novamente, Prestes Maia foi um dos mais influentes participantes da comissão que elaborou o projeto, sendo inclusive presidente da mesma, que contava também com técnicos da Companhia Municipal de Transportes Coletivos (CMTC) e da prefeitura. Neste mesmo ano houve troca de prefeitos, e o novo prefeito, Wladimir Toledo Piza, abriu uma concorrência para a construção do metrô. Tal concorrência foi acusada de não ser idônea e foi cancelada pelo prefeito seguinte, Ademar de Barros. Este mesmo prefeito apresentou em sua gestão (1967-1961) dois projetos de metrô de curtíssima extensão que também não saíram do papel. Eles ficaram conhecidos como “centimetrô” e “milimetrô”, em alusão à sua curta extensão (LOPES, 1985).

Em 1961, Prestes Maia retornou à prefeitura de São Paulo e adotou medidas para iniciar a implantação do metrô na cidade, no entanto, suas intenções não se concretizam por falta de verba.

Os primeiros passos para implantação do Metrô começaram a ser dados então em 1966, na prefeitura de Faria Lima, com a criação do Grupo Executivo Metropolitano (GEM), que posteriormente seria a Companhia do Metropolitano de São Paulo. O GEM ficou responsável por

elaborar a concorrência e contratar o consórcio que faria os estudos e elaboraria o desenho da rede de metrô, das estações e os projetos de engenharia e de administração para o Metrô. O consórcio que venceu a concorrência foi o *Hochtief-Montreal-Deconsult* (HMD). Como será mostrado adiante, os argumentos encontrados na literatura para que o metrô finalmente saísse do papel focam sobretudo na questão da necessidade do regime militar fazer políticas que agradassem a classe média e de atender interesses do setor privado, sobretudo os de construção civil e de incorporação imobiliária.

Fagnani (1985) argumenta que o metrô fez parte de “um processo de privatização, acompanhado da possibilidade de maximização de interesses particulares de segmentos privados e burocráticos” (p. 199). O autor questiona como foi possível o metrô ser concretizado em um contexto de total abandono dos transportes coletivos urbanos por parte dos governos. Esse abandono se caracterizava pela falta de recursos para este setor e pela ausência de políticas amplas de transportes coletivos urbanos, o que era percebido pelo baixo padrão tecnológico e de qualidade do serviço prestado. Para o autor, era contraditório oferecer um serviço de alto padrão tecnológico e de qualidade em um contexto tão ruim para os transportes coletivos urbanos. A saída que ele apresenta para isso é que teria havido uma privatização e uma maximização de interesses particulares de segmentos privados e burocráticos. Tal processo estaria evidenciado, segundo o autor, em alguns fatores que serão apresentados a seguir.

O primeiro deles é o elevado custo do projeto proposto pelo consórcio HMD, o qual não teria poupado recursos passíveis de não serem gastos ao propor uma rede majoritariamente subterrânea, com pouquíssimos trechos em superfície. Fagnani (1985) argumenta que a Av. 23 de Maio tinha espaço reservado para passagem do metrô, passando justamente por uma paralela, a Av. Jabaquara. Soma-se a isso a incapacidade financeira do município, que contava, segundo Fagnani, com recursos apenas residuais dos governos estadual e federal até a segunda metade dos anos 1970.

O segundo fator citado por Fagnani seria o objetivo por parte da HMD e do prefeito Faria Lima de implementar o metrô urgentemente por um suposto medo de que o projeto não saísse novamente do papel. O autor argumenta que a linha 1 - Azul não era tão urgente como a prefeitura e o consórcio HMD buscavam mostrar através dos dados de simulação de demanda que não foram alcançados pós-início da operação da linha.

Por último, o autor argumenta que a escolha da Linha 1-Azul como prioritária seria uma escolha política de Faria Lima, que queria evitar confrontos com a Rede Ferroviária Federal (RFFSA) e a Ferrovia Paulista S.A. (Fepasa) - a negociação com estas ferrovias era necessária para implantar a Linha 3 - Vermelha, a qual usaria a via destas ferrovias - algo que poderia inviabilizar o projeto.

No quadro criado por Fagnani, o metrô seria muito caro e inviável para a prefeitura de São Paulo, e ainda acabou saindo mais caro do que o previsto inicialmente, sugerindo que o metrô só se concretizou por interesses privados de obtenção de lucro. Além disso, a escolha de suas linhas foi resultado de interesses de segmentos burocráticos e privados.

Para Viola et al (1979, apud FAGNANI, 1985), dentre outros fatores, o metrô teria saído do papel graças à reforma tributária de 1967, ampliadora da arrecadação de impostos na cidade de São Paulo e propiciadora de um maior nível de investimentos pela prefeitura. Ademais, a intenção do regime militar seria se legitimar perante a população, sobretudo perante a classe média, e o metrô seria um meio estratégico, pois é um transporte que corresponde aos anseios e padrões desta classe e sua linha prioritária foi construída em uma região que atendia a este estrato social. Os autores consideram também o interesse dos setores empresariais que se ligaram à obra e a relação harmoniosa que havia entre os níveis de governo na época como fatores importantes para a concretização do metrô.

Villaça e Zioni (2005) demonstram como o metrô de São Paulo está presente em regiões onde habitam os mais ricos, sobretudo no quadrante sudoeste da cidade. Segundo os autores, isso se explicaria pelo fato de as classes dominantes terem maior poder político e se preocuparem em melhorar o transporte nas regiões em que elas mesmas moram. Esse processo teria se concretizado principalmente nos anos 1970, quando o poder público optou por construir o metrô em detrimento da modernização das linhas de trem que estavam mais presentes na periferia da cidade.

Higa (2012), ao se referir a implementação do metrô, afirma que “a equação poder público - construção civil - indústria automobilística pode ser entendida como um dos pilares que ajuda a explicar a estruturação dos novos sistemas” (p. 31). Isso seria evidenciado, segundo o

autor, no fato da chegada do metrô ter causado uma grande valorização imobiliária ao redor da Linha 1 - Azul na época de sua construção.

Os argumentos expostos acima, se lidos separadamente, tratam da questão de porque o metrô saiu do papel de forma pouco abrangente ou restrita. Ou seja, cada autor ou conjunto de autores elenca alguns motivos e interesses de diversas abrangências que explicariam tanto a questão de porque o metrô saiu do papel quanto a questão da escolha da Linha 1 - Azul como prioritária. É possível aprofundar e estabelecer relações entre as direções apontadas para montar um quadro mais completo e consistente de explicações.

1.2 Reordenando os argumentos e construindo um novo quadro explicativo

Nesta seção, retomarei os argumentos encontrados na literatura juntamente com os achados desta pesquisa sobre a constituição do Metrô e a escolha da Linha 1 – Azul. Cada subseção aborda uma dimensão diferente e, em sua maioria, já tratada na bibliografia selecionada, de forma que não se trata aqui de abandonar os argumentos apresentados acima, mas de aprofundá-los e complementá-los com o objetivo de criar um quadro mais completo sobre o assunto.

1.2.1 Conjuntura econômica nacional e investimentos do Governo Federal.

Em 1964 foi dado o golpe militar no Brasil. O primeiro governo militar foi o de Castello Branco (1964-1967). Sua política econômica foi comandada por Roberto Campos e Octávio Bulhões, dois economistas de perfil ortodoxo, cuja orientação neste período tinha como objetivos principais controlar a inflação, reduzir gastos e retomar o crescimento. O resultado foi uma política econômica restritiva, com poucos investimentos do Estado, redução nos gastos, pouco crescimento e o declínio da indústria de construção civil.

Em 1966, o Estado continuou com a política de contenção de gastos e redução de déficits. Todavia, o volume de empréstimos e financiamentos contratados no exterior aumentou,

sobretudo vindo de empresas públicas. Estes fluxos de capital estrangeiro foram responsáveis por superávits crescentes nas contas do governo (RESENDE, 1990).

Em 1967, Costa e Silva assume a presidência, e Antônio Delfim Netto o Ministério da Fazenda. As diretrizes da nova política econômica eram de retomar o crescimento e acelerar o desenvolvimento do país. Neste ano, isso foi feito através da expansão de crédito para setores estratégicos como agricultura, habitação e consumo. Já em 1968 foi lançado o Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED), cujas prioridades se baseavam em investimentos públicos em infraestrutura, na ampliação do mercado interno e no fortalecimento do setor privado. Para não comprometer o ajuste fiscal do governo, o investimento em infraestrutura se deu por meio da criação de empresas públicas e do aumento de sua participação no investimento público, em detrimento da participação da administração pública direta (HERMANN, 2005). Esse momento foi sucedido pelo maior período de criação de novas empresas públicas no Brasil, entre 1967 e 1973 (LAGO, 1990).

Este período de expansão das estatais foi identificado por Rangel (2005) como um dos ciclos da economia brasileira. O autor descreve como os serviços públicos no Brasil começaram a ser oferecidos, no final do século XIX por empresas estrangeiras, visto que a produção aqui era basicamente agrícola e os serviços dependiam de equipamentos importados. Com a industrialização e a substituição de importações, foi possível nacionalizar os insumos e o Estado passou a ser o responsável por fornecer diretamente os serviços públicos a partir dos anos 1930, passando para empresas públicas a partir dos 1960.

Nesse bojo, a partir do que fora visto até aqui, é possível argumentar que apesar de os transportes públicos urbanos estarem em um contexto de completo abandono e baixa qualidade, como nos mostra Fagnani (1985), o metrô aparece como um investimento completamente coerente com a política federal, que era de investir em infraestrutura através de empresas públicas com empréstimos externos. Como será mostrado mais adiante, o financiamento do Metrô teve grande participação de empréstimos externos.

1.2.2 Indústria da construção civil

Como apresentado anteriormente neste capítulo, alguns autores associam a construção do metrô a interesses dos capitais do urbano¹, sobretudo aos da construção civil e aqueles ligados a incorporação imobiliária. Por ser um meio de transporte escasso em São Paulo e localizado em apenas algumas regiões, o Metrô leva a valorização nos imóveis no seu entorno, além de um adensamento do espaço próximo às estações (NIGRIELLO et al., 2005), e sendo uma infraestrutura cara e de grande porte, a construção do metrô depende da contratação de grandes empresas de construção civil.

Higa (2012) e Viola et al. (1979) não deixam claro a que se referem quando relacionam os empresários da construção civil com o poder público para explicar o metrô. Fagnani (1985) se refere aos capitais de construção civil e argumenta que a obra teve custos altos e desnecessários. Maricato (1987) argumenta que o metrô foi beneficiado na época por recursos do Banco Nacional de Habitação (BNH), os quais seriam direcionados para infraestrutura a fim de atender interesses das empresas de construção pesada e de algumas empresas internacionais de fornecimento de equipamento de infraestrutura.

Ao se analisar a literatura sobre as empresas de construção civil no período em que o metrô saiu do papel - final dos 1960 e início dos 1970 - percebe-se o fato destas empresas estarem em expansão, afinal o Brasil passava por um período de amplo investimento público em infraestrutura, como apresentado na seção anterior. Contudo, algumas especificidades da literatura e das entrevistas realizadas no âmbito desta pesquisa são importantes na construção do quadro sobre o capital privado no metrô e serão tratadas abaixo.

Uma delas é a separação das órbitas industriais e não industriais entre os capitais estrangeiro e nacional. Lessa e Dain (1982), ao abordarem as especificidades do desenvolvimento capitalista na América Latina, argumentam que o Estado no Brasil foi responsável em gerir um pacto implícito entre os capitais nacional e estrangeiro com duas cláusulas básicas:

¹ O conceito *Capitais do Urbano* é utilizado por Marques (2016) para designar um conjunto de capitais, os quais tem a produção da cidade como elemento central de seus processos de valorização.

a primeira dispõe, como reservas para os capitais nacionais das órbitas de seu interesse crucial, como frentes de valorização. Tais órbitas são não-industriais e, entre elas, as filiais estrangeiras industriais não poderão diversificar inversões. A segunda estabelece uma regulação quanto à participação horizontal da massa de lucros do capitalismo associado. A rentabilidade das órbitas sob controle do capital nacional não será inferior à da órbita industrial (LESSA; DAIN, 1982; p. 221)

Ou seja, o capital nacional, o qual ficou com a parte não-industrial, não poderia obter menos rentabilidade do que o capital estrangeiro que se instalou aqui na indústria de produção. Para isso, o capital nacional teve que abrir mão de formas “pervertidas” de obtenção de lucro. Uma delas, e a principal, é o circuito imobiliário, que depende de uma relação muito próxima com o Estado para se valorizar, seja através de licenças para construção, de definição de frentes de desenvolvimento urbano, seja através de outras ações do Estado que influenciam diretamente nesta geração de renda para o capital imobiliário.

Outra especificidade é o que Maricato (1984) destaca sobre o setor produtivo da indústria da construção no Brasil, qual seja: ter como principal cliente o Estado. Desta forma, o Estado foi definidor da estruturação deste setor e do porte destas empresas ao longo da história. Uma forma importante pela qual esse processo se deu foi através da regra de que apenas empresas de médio ou alto porte poderiam concorrer em determinadas licitações da construção civil. No final dos anos 1960 e início dos 1970 a indústria da construção teve um crescimento destacado. Isto é, o projeto desenvolvimentista brasileiro dos anos 1960 e 1970 enquanto ampliava as empresas públicas ampliava também o setor privado, sobretudo na construção civil.

Neste sentido, o Metrô foi um grande impulsionador do crescimento de empresas no Brasil, tanto as de construção civil nacionais quanto as estrangeiras que vieram aqui se instalar. Até porque, como ainda não havia este tipo de transporte no país, diversos equipamentos tiveram que ser importados. Para estes equipamentos, a Companhia recebia empréstimos do FINAME, linha do BNDES criada para financiar equipamentos e máquinas produzidos no Brasil. Plínio Assmann, presidente do metrô entre 1971 e 1977 esclareceu o ponto da nacionalização de empresas em entrevista concedida para esta pesquisa:

A Companhia do Metrô chegou num nível tal que na linha vermelha ela chegava para o fornecedor estrangeiro e falava não quero mais, ou você vem para o Brasil e produz isso no Brasil. Pode mudar sua firma para cá, porque não compramos mais de vocês. E eles vieram (...) Esse negócio da nacionalização era tão importante que o grupo líder dentro da Companhia do Metrô acabou sendo convidado pra presidir a siderúrgica. (ASSMANN, 2016, informação verbal²)

Não se pode afirmar, contudo, que o Metrô teria sido feito para atender interesses empresariais. No entanto, o contexto de crescimento do país e destes capitais certamente contribuíram para o investimento público no metrô na época. Não se pretende abordar, no âmbito deste estudo, o capital incorporador³, pois este não tem uma contribuição decisiva nos objetivos deste capítulo e desta dissertação, dado que a partir dele não se consegue apreender como se desenvolveram as relações entre o público e o privado no metrô, bem como as causas de sua construção.

1.2.3 Reforma tributária

Fagnani (1985) argumenta que a PMSP não tinha condições de financiar o metrô na época de sua fundação, dado seu orçamento restrito e a inexistência de impostos que fossem destinados ao financiamento de transportes públicos urbanos, tanto nas esferas municipal e estadual, quanto na federal. Os impostos federais sobre carros e viagens rodoviárias da metade para o final dos anos 1960 eram destinados exclusivamente ao transporte rodoviário. No final dos anos 1960, isso se intensificou com a criação de dois novos impostos, a TRU (Taxa Rodoviária Única) e o ISTR (Imposto sobre Serviços de Transporte Rodoviário Intermunicipal e Interestadual de Pessoas e Cargas). Até 1973, o autor aponta a completa exclusão dos transportes coletivos urbanos do discurso e do orçamento federal.

² Entrevista concedida por ASSMANN, Plínio. Entrevista I. [ago.2016]. Entrevistadora: Daniela Costanzo. São Paulo. 1 arquivo .mp3 (67 min.). A entrevista na íntegra encontra-se

³ Incorporação é “a atividade produtiva do mercado imobiliário que, além da organização da produção, abrange a transação dos imóveis, incluindo a propriedade da terra e a edificação sobre ela incorporada” (HOYLER, 2014, p.23)

Três fatores, entretanto, ajudam a explicar a capacidade do município de financiar uma obra do porte do metrô:

O primeiro fator diz respeito à reforma tributária realizada em 1967 pelo governo federal que criou o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), distribuindo 10% dos impostos federais sobre a renda e produtos industrializados para os municípios (Mello, 2001). Além de expandir a receita dos municípios em geral, o fundo previa faixas maiores de distribuição conforme o número de habitantes do município, de forma que as capitais tiveram ganhos maiores ainda com a reforma. Ainda que o FPM possa não ter compensado a redução da receita dos municípios causada pelo Decreto Lei N. 200 do início do mesmo ano, ele parece ter tido um efeito importante na administração municipal, vide reação do prefeito de São Paulo à época, Faria Lima, que fez campanha a favor da municipalização de impostos em relatório da PMSP, justificando os gastos do exercício de 1967, e argumentando que a reforma tributária de 1967 tinha trazido resultados muito bons para o município (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 1968).

O segundo fator é referente à expansão de órgãos da administração indireta, como empresas públicas, autarquias e sociedades de economia mista a partir do decreto lei n. 200, de 1967, o qual implantou diversas mudanças na administração pública brasileira (SILVA, 2010). Dentre elas, tal medida permitiu a expansão dos empréstimos estrangeiros realizados por estas empresas públicas sem comprometer o orçamento do Estado.

O terceiro se refere às condições especiais de financiamento do Metrô pela prefeitura que foram autorizadas pela lei de sua fundação - Lei nº 6988 de 1966. Tal lei determinava que o capital inicial da sociedade anônima Companhia do Metropolitano de São Paulo deveria ser de 10 bilhões de cruzeiros, cabendo ao município subscrever e realizar no mínimo 51% deste valor. A lei também autorizou o executivo municipal a abrir crédito especial na Secretaria de Finanças e a realizar operações de crédito em títulos da Dívida Pública do Município de São Paulo para cumprir com o valor. Para os estudos e os projetos do Metrô, a lei autorizava o executivo municipal “a celebrar convênios ou contratos de financiamento com organizações públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras” (METRÔ, 1982) até o montante de 6 bilhões de cruzeiros ou conceder avais e garantias caso os financiamentos fossem concedidos diretamente à Companhia do Metropolitano de São Paulo.

Apesar desta pesquisa não ter encontrado dados sobre o orçamento municipal e as fontes dos recursos da Companhia do Metropolitano de São Paulo na data de sua fundação, os três fatores citados acima ajudam a explicar como foi possível a PMSP financiar o metrô à época.

1.2.4 A Companhia do Metropolitano de São Paulo como uma empresa pública capacitada

Uma característica da Companhia do Metropolitano de São Paulo não tratada pela literatura, mas que teve relação com seus processos de planejamento urbano e escolha de linhas, a qual ajuda, ainda, a entender a questão do modelo desenvolvimentista brasileiro é o fato de ter sido uma burocracia altamente capacitada⁴.

A capacidade de uma burocracia, como tratada pela literatura, está ligada à sua habilidade de formular e implementar políticas. Sikkink (1993) relaciona esta capacidade com infraestrutura institucional, procedimentos operativos (como concursos públicos, promoção na carreira baseada no mérito e salários compatíveis com o mercado), capacitação dos empregados públicos e continuidade no emprego. Evans (1993), por sua vez, argumenta que a principal característica da capacidade estatal é a institucionalização de mecanismos políticos, gerando uma coerência interna da burocracia e oferecendo incentivos para seus funcionários perseguirem os interesses da instituição. Ao citar um exemplo de sucesso do que seria um Estado Desenvolvimentista, portanto um Estado com uma burocracia capacitada, Evans destaca a coerência corporativa que permite aos burocratas resistir a maximização individual, o recrutamento meritocrático e recompensas de carreira a longo prazo - criadoras de um compromisso e senso de coerência corporativa-, as redes informais com outras instituições paralelas como burocracias ou universidades e a inserção na sociedade por meio de canais institucionalizados.

Já Pires e Gomide (2014) ressaltam a importância de se olhar os arranjos institucionais que se formam para cada política pública a partir de duas dimensões das capacidades do Estado de implementar seus objetivos, quais sejam, as capacidades técnico-administrativa e as capacidades políticas. As capacidades técnico-administrativas são aquelas ligadas às

⁴ Nos capítulos seguintes será tratada a questão sobre a Companhia ainda manter ou não um nível de capacitação tão alto quanto o era originalmente.

“competências dos agentes do Estado para levar a efeito suas políticas, produzindo ações coordenadas e orientadas para a produção de resultados” (PIRES & GOMIDE, 2014, p. 20). As capacidades políticas estão ligadas à “promoção de legitimidade da ação estatal em contextos democráticos, por meio da mobilização da sociedade e da articulação e compatibilização de interesses diversos em torno de plataformas comuns” (PIRES & GOMIDE, 2014, p. 20). Os autores analisam então algumas políticas públicas implementadas no contexto democrático brasileiro para fazer a relação entre as capacidades técnico-administrativas e políticas e o resultado da política, sendo este resultado entre alta ou baixa execução e entre alta ou baixa inovação. Em resumo, quando o arranjo conta com alta capacidade técnica e baixa capacidade política, o resultado é uma política com alta execução, ou seja, o Estado consegue implementar a política, mas ela tem baixa inovação, pois não teve participação dos atores.

Tsebelis (1995), para entender a estabilidade e a mudança nas políticas públicas a partir dos arranjos políticos institucionais, desenvolve um modelo de contagem e análise dos veto-players (atores individuais ou coletivos cuja concordância é requerida para tomar a decisão de mudar uma política). Ao testar em seu modelo a estabilidade das políticas, conclui que esta aumenta com o crescimento do número dos veto-players, diminui com a congruência destes e aumenta com a coesão de cada um deles (neste caso dos partidos) em particular. Isto é, quanto mais veto-players, menos chances de uma política sair do papel.

Como parte do que é definido como capacidades estatais, em todos os autores citados percebe-se a importância sobretudo da eliminação de vetos à ação estatal, ou seja, uma burocracia ou um arranjo capacitado é aquela ou aquele que consegue alcançar seus objetivos na implementação de uma política. Outro aspecto importante das capacidades na análise dos autores é o que diz respeito à continuidade dos burocratas em suas funções. No regime militar brasileiro estas duas dimensões foram facilmente alcançadas. No caso da eliminação de vetos, o regime fazia isso com a forte centralização de poder e com a repressão e eliminação de qualquer oposição. Sobre a continuidade, a ausência de eleições e a manutenção de um mesmo partido da ditadura no poder, permitiu que uma mesma política - ou uma política de caráter muito parecido - se mantivesse por muito tempo no poder, como foi o Estado desenvolvimentista brasileiro no período do regime militar.

É importante ressaltar, no entanto, que nem todas as burocracias estatais no período eram capacitadas. Desde o primeiro governo de Getúlio Vargas, pós - Revolução de 1930, diversos autores destacam a construção de capacidades no Estado brasileiro feitas através da criação de órgãos insulados, cuja seleção dos burocratas se dava por concurso público, as carreiras oferecidas nestes órgãos eram estruturadas e os funcionários eram capacitados com cursos no exterior (DINIZ, 1997; NUNES, 1997; SIKKINK, 1993). No entanto, as reformas de Vargas foram por adição e não por substituição, ou seja, novas burocracias capacitadas foram criadas e o Estado teve papel importante na industrialização e desenvolvimentismo, contudo os velhos ministérios e cargos por nomeação continuaram existindo e funcionando em uma lógica patrimonialista e clientelista, gerando superposição de jurisdições e dominação de interesses privados em esferas públicas (NUNES, 1997; DINIZ, 1997). Tal quadro permaneceu durante o regime militar (DINIZ, 1997) e até durante a redemocratização, o que levou Geddes (1990) a classificar o Estado brasileiro como um exemplo de “ilhas de excelência”, ou seja, um Estado onde burocracias de alta capacidade convivem com outras de baixa.

Em outras palavras, o Estado brasileiro investiu mais em algumas burocracias ao longo do tempo e em outras menos. O metrô pode ser visto como um órgão capacitado principalmente por sua burocracia e por sua qualidade técnica em equipamentos. No período em que a empresa pública em questão foi capacitada, ela conseguiu implementar suas políticas contando com investimentos do Governo Federal e do Governo Estadual principalmente. Também foi o período em que o metrô cresceu de forma mais constante. Como pode ser visto no Gráfico 1, a rede cresceu de forma mais consistente até o início dos anos 1990, passando a ter mais períodos de estagnação a partir deste período.

Gráfico 1 – Extensão do Metrô de São Paulo (em km por ano)

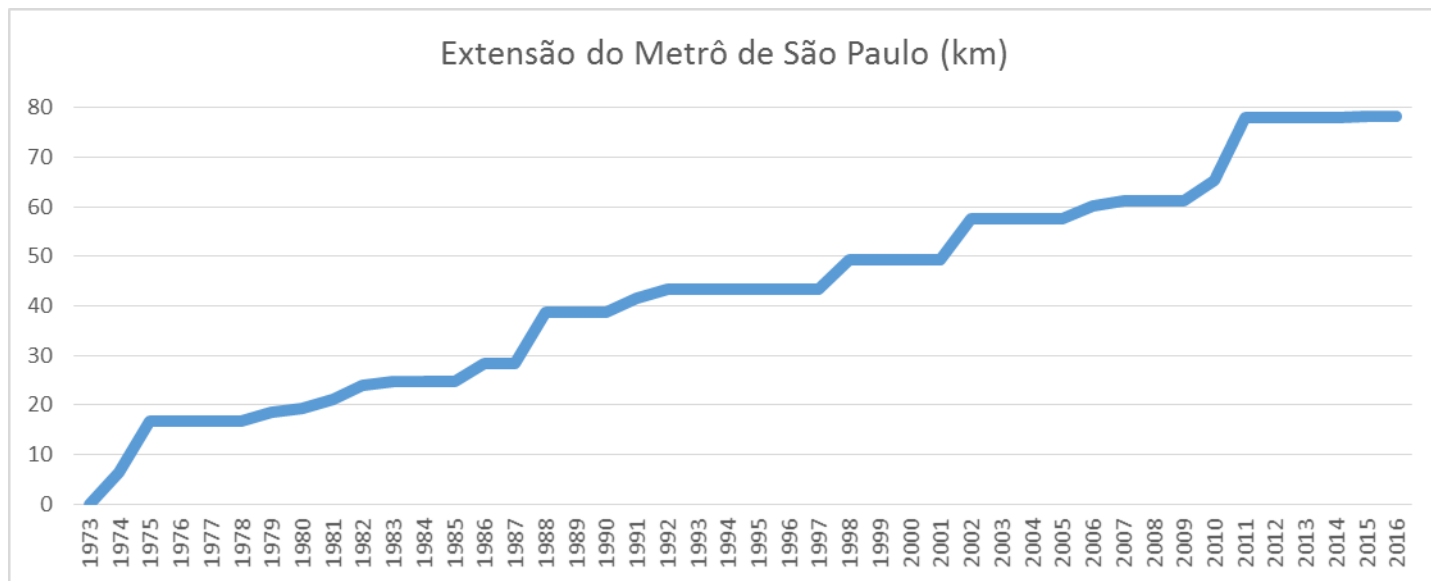


Gráfico 1 - Fonte: elaboração própria a partir de relatórios da Companhia do Metrô

Entre as características da burocracia capacitada do Metrô, pode-se citar:

a) Seleção dos melhores engenheiros e empregados com salários acima do mercado

Em todas as entrevistas realizadas no âmbito desta pesquisa, com 5 empregados e ex empregados do metrô, e em outras encontradas na bibliografia selecionada foi ressaltada a qualidade da seleção dos engenheiros e outros funcionários contratados:

se queríamos um metrô de verdade, de qualidade, e que fosse referência, tínhamos que poder contratar os melhores profissionais em cada área(...) À partir daí entrevistei mais de 70 profissionais de alto nível e contratamos cerca de 20 deles para os quadros superiores da companhia (GUIMARÃES, 2013)

O metrô praticamente começou com condutores de trem que tinham nível universitário, pessoas que entendiam até o sistema elétrico mesmo dos trens (...) na época eu acompanhei isso e lembro das discussões que o metrô considerava que o controlador do centro [do centro de controle de trens] tinha que ter uma semelhança de função e de raciocínio comparável com a de controlador aéreo de aeroporto. Os primeiros controladores passavam por muitos testes psicológicos e de formação, para serem contratados (SANTOS FILHO, 2016, informação verbal⁵)

⁵ Entrevista concedida por SANTOS FILHO, Gildo. Entrevista IV. [set.2016]. Entrevistadora: Daniela Costanzo. São Paulo. 1 arquivo .mp3 (68 min.).

Quando eu me formei, o professor de planejamento de transportes da Poli convidou a classe inteira [pra trabalhar no Metrô]. Dos 13 que tinha, 7 aceitaram e acabaram entrando mais 2 pessoas, uma da construção civil e uma da hidráulica. Todo mundo da Poli, então foram 9 engenheiros da Poli contratados ao mesmo tempo no Metrô para fazer essa área de planejamento (SCATENA, 2016, informação verbal⁶)

b) Capacitação dos empregados

O Metrô investiu muito na formação dos seus empregados, mantendo, desde sua fundação, programas de treinamento continuados. Inicialmente estes programas eram voltados para o conhecimento sobre as tecnologias importadas, seja de empresas fornecedoras ou de outros metrôs do mundo. Posteriormente, a companhia fez convênios com diversas instituições de ensino e criou centros de treinamento próprios. O resultado disso, como pode ser visto nos trechos citados a seguir, foram licitações, fornecedores e recursos técnicos melhores:

O Metrô recrutou sua grande equipe no mercado pagando salários de mercado e submetendo todos, sem exceção, a modernos testes de capacitação. Apesar da proximidade com a prefeitura e de outros serviços públicos, inclusive na área de transportes, o Metrô preferiu formar ele mesmo os seus recursos humanos. (ASSMANN, 2013)

Investir em recursos humanos dá um retorno muito mais rápido do que investir em ativos de custos enormes. A Companhia do Metrô fez isso (...) Como presidente da Companhia do Metrô na época eu tinha a prerrogativa ou a condição de escolher a diretoria, diferente de hoje. Não havia loteamento político, então eram pessoas que eu escolhia naquilo que eu conhecia por ter vivenciado a USP, e esse ambiente, e escolhia os melhores técnicos, e essa equipe fez a Companhia do Metrô. (ASSMANN, 2016, informação verbal⁷)

A Companhia do Metrô fazia uma licitação para comprar trem, para comprar subestações elétricas. Essa especificação para esses fornecimentos era feita com o que tinha de mais moderno no mundo. E isso era feito como? A Companhia do Metrô recrutava engenheiros que tinham que ter diploma e passaporte, e imediatamente mandava para o mundo para o cara ver o que estava acontecendo. Eram visitas nos metrôs. E aí se percebeu que os metrôs estavam todos abertos, ninguém fazia concorrência para o outro. Ao contrário, quando aparecia alguém que estava iniciando, os caras ainda contavam os podres dos fornecedores. Portanto tínhamos o retrato excelente para fazer a melhor

⁶ Entrevista concedida por SCATENA, João Carlos. Entrevista III. [set.2016]. Entrevistador: Daniela Costanzo. São Paulo. 1 arquivo .mp3 (90 min.).

⁷ Entrevista concedida por ASSMANN, Plínio, op. cit.

especificação possível para uma licitação. (ASSMANN, 2016, informação verbal⁸)

Na primeira vez que eu trabalhei [no metrô] eu era recém formado engenheiro e o metrô precisava com muita urgência mandar um time para os Estados Unidos para ser treinado junto ao fabricante do sistema eletrônico dos trens (...) que era a Westinghouse Electric (...)Eu fiquei em Pittsburgh 1973 e 1974. E aí quando eu voltei com o resto da equipe nós ficamos encarregados de dar curso de treinamento para o pessoal daqui. (SANTOS FILHO, 2016, informação verbal⁹)

Em todos os níveis, mesmo que a pessoa não fosse para o exterior fazer curso, o metrô mandava fazer curso na FGV, mandava fazer especialização na POLI ou na FEA, então havia sempre um investimento muito grande em pessoas. (SANTOS FILHO, 2016, informação verbal¹⁰)

c) Cultura metroviária

Havia uma cultura metroviária na burocracia do Metrô que pode ser entendida como um espírito de corpo e uma identidade coletiva aliada a uma visão de mundo em consonância com o projeto desenvolvimentista da ditadura militar. Como pode-se ver no material abaixo, havia uma tal cultura metroviária era muito fundada em oposição a uma cultura ferroviária. O metrô trazia a ideia do moderno e do melhor, enquanto a ferrovia trazia a ideia do atrasado e do pior. Todo o investimento em metrô e as capacidades criadas com a escolha de seus funcionários e seu treinamento citado acima tiveram como resultado uma cultura da burocracia metroviária, ou, como chamado por Evans (1993), uma coerência interna que fazia com que os empregados se engajassem em suas funções e mantivessem um interesse pela empresa.

(...) você tinha uma rede ferroviária aqui em São Paulo ou na Fepasa engenheiros já em vias de se aposentar, e quanto o Metrô começou, ele pegou gente jovem como eu, recém formado, na Poli, outros poucos anos de formado e então a empresa tinha uma mentalidade completamente diferente, e além disso, claro, estava dando dinheiro pra fazer a obra, estava pegando pessoas que não só tinham conhecimentos mais atualizados mas ainda investindo pra essas pessoas melhorarem ainda mais o seu conhecimento, então isso formou uma cultura metroviária, diferente da ferroviária, posso até te dizer que isso deu muito ciúme (...) Mas você percebia nitidamente como o pessoal ferroviário se sentia inferiorizado, relegado por conta de toda a novidade que era o Metrô e todo o brilho que tinha a equipe técnica do Metrô, e isso foi durante muito

⁸ Ibidem.

⁹ Entrevista concedida por SANTOS FILHO, Gildo, op.cit.

¹⁰ Ibidem.

tempo, o Metrô sempre ficou nessa vanguarda (...) Os quadros eram mais atualizados, que ganhavam mais também, o salário de um engenheiro que fazia manutenção no Metrô era bem maior que o que fazia manutenção no trem (...) e ai você tem todo um contexto dessa ideia o metrô é moderno, o trem não é moderno (SANTOS FILHO, 2016, informação verbal¹¹)

Quem era engenheiro do Metrô era bem tratado em todo lugar, tinha crédito em loja (ASSMANN, 2016, informação verbal¹²)

d) Exportação de empregados para outras burocracias ligadas ao transporte

Os técnicos e engenheiros do Metrô acabaram por virar quadros em outras empresas públicas de transportes e planejamento urbano, de forma que a cultura metroviária foi levada, pelo menos em partes, para outras burocracias. Isso aconteceu também porque os metroviários eram formados para planejar todo o transporte da RMSP e não só metrô: “A gente fazia treinamento para planejamento de transporte de maneira geral. Em 1973, quando começou a implantação dos corredores de ônibus em Curitiba, fui eu e outro engenheiro da área de planejamento [do Metrô] ficar uma semana visitando aqueles corredores todos” (SCATENA, 2016, informação verbal¹³). A Companhia de Engenharia de Tráfego (CET) foi criada a partir de uma gerência da Companhia do Metrô que era responsável por reorganizar o trânsito nos arredores das estações (REQUENA, 2015; BELDA, 2015, informação verbal¹⁴). A lógica operacional do Metrô foi utilizada na São Paulo Transporte (SPTrans) para criar a Operação Controlada, que controla os horários dos ônibus noturnos em São Paulo (CAMPOS, 2016).

Sobre a qualidade dos equipamentos utilizados no Metrô, foram citados:

(...) os projetos que eram contratados pela Companhia do Metrô foram contratados pela melhor qualidade e não pelo menor custo (...) A Cia do Metrô decidiu que o metrô de São Paulo seria no mais alto nível de sua modernidade, que o metrô seria construído no top da tecnologia mundial da época, porque tinha muita gente, não podia usar aquelas técnicas europeias, que eram de metrôs pequenos comparados com o nosso. Então tinha que ser tudo no mais

¹¹ Ibid.

¹² Entrevista concedida por ASSMANN, Plínio, op. cit.

¹³ Entrevista concedida por SCATENA, op.cit

¹⁴ Entrevista concedida por BELDA, Rogério Entrevista IV. [out.2015]. Entrevistadora: Daniela Costanzo. São Paulo. 1 arquivo .mp3 (88 min.).

alto nível tecnológico da época, então tudo foi testado. (ASSMANN, 2016, informação verbal¹⁵)

(...) ainda hoje as instalações de treinamento lá no Pátio Jabaquara por exemplo são instalações muito melhores do que tinha a ferrovia (...) por exemplo o uso de dormente de concreto, a ferrovia usava os dormentes de madeira, o Metrô já partiu para o dormente de concreto, que era uma coisa muito mais moderna. Os trens usam ainda hoje o contato elétrico por cima, chama catenário, o fio que fica pendurado e encosta no pantógrafo do trem, já o Metrô tinha um sistema que ninguém via, que era por baixo, chamado terceiro trilho. (SANTOS FILHO, 2016, informação verbal¹⁶)

O Metrô renovou a forma de fazer planejamento no Brasil. Quando o Metrô contratou o estudo que deu início a implantação da primeira linha foi a primeira vez que se usou computador para fazer estudo de demanda (SCATENA, 2016, informação verbal¹⁷)

Toda essa capacidade criada na Companhia do Metropolitano levou à criação de um sistema de transporte de excelência, mas também a um insulamento da empresa. O insulamento de uma burocracia, como tratado pela literatura, é sua proteção de interferências da sociedade e da política. No Brasil, algumas características das relações da burocracia com a sociedade são destacadas pela literatura. Diniz (1994) descreve a burocracia do período autoritário de Vargas como controladora do processo decisório, que não passa pelas instâncias partidárias nem parlamentares e que conta com um modelo corporativista de intermediação de interesses. Gomes (2012) afirma que o Estado Novo recriou as relações entre o público e o privado a partir do modelo corporativista em que o Estado servia como canalizador dos diferentes interesses da sociedade, eliminando a competição política entre os diferentes atores da sociedade. Símbolo disso são os sindicatos oficiais e a negociação dos interesses de empregado e patrão mediada pelo Estado. Tais características teriam perdurado durante o período democrático de 1945 a 1964, segundo Diniz (1994), e se intensificou após o golpe militar de 1964. Cardoso (1970) utiliza o conceito de “anéis burocráticos” para descrever a burocracia no Brasil, tais anéis seriam ligações que extrapolam o próprio Estado e que se dão entre sua burocracia e empresas, sindicatos ou outras organizações. Eles se formaram devido ao grande poder que a burocracia foi ganhando dentro do Estado, sobretudo no segundo governo de Vargas. Com a ditadura, a conformação de “anéis burocráticos” se intensifica, pois as relações políticas se centralizam ainda mais nas

¹⁵ Ibid., 2016.

¹⁶ Entrevista concedida por SANTOS FILHO, Gildo, op.cit.

¹⁷ Entrevista concedida por SCATENA, op.cit

burocracias e no interior do Estado e se amplia a presença do capital multinacional no país, aumentando a articulação capital e burocracia.

No caso do Metrô, argumento que sua burocracia era insulada no período de decisão sobre as linhas 1-Azul e 3-Vermelha, por sua alta capacidade técnica e por suas decisões serem tomadas com pouca interferência da sociedade ou do jogo político. Como citado acima por Assmann (2016, informação verbal¹⁸), ele mesmo escolhia toda a diretoria da empresa e esta escolha não tinha interferências da política. Ao ser questionado sobre possíveis ingerências do regime militar, o ex - presidente da Companhia do Metrô respondeu que “tinha um militar na Cia. do Metrô, ele tinha a obrigação dele de dar seu relatório, mas ele nunca interferia” (ASSMANN, 2016, informação verbal¹⁹). Além disso, a empresa mantinha intensa relação com jornalistas e oferecia cursos para eles sobre o funcionamento do metrô, visto que estes não entendiam como funcionava o sistema, uma vez que “os jornais da época não estavam preparados para isso” (ASSMANN, 2016, informação verbal²⁰).

Em relatório de uma Comissão Especial realizada pelos vereadores da Câmara Municipal de São Paulo a pedido de moradores da Zona Norte da cidade sobre o traçado da linha Norte-Sul no bairro da Ponte Pequena, é citada uma justificativa da Companhia a qual ilustra bem o caráter técnico e insulado de sua burocracia: “Tem razão a Companhia do Metrô: não podem seus técnicos vir a público cada vez que um leigo decide levantar uma crítica a seus planos” (Diário Oficial do Estado de São Paulo, 1968).

A alta capacidade e o insulamento da burocracia do metrô resultaram em decisões técnicas e tomadas no interior desta burocracia, como será mostrado na próxima subseção e no capítulo 2 desta dissertação.

¹⁸ Ibid., 2016.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid.

1.2.5 A Linha 1 - Azul como prioritária

O consórcio HMD contratado pela Companhia do Metropolitano realizou uma pesquisa Origem e Destino (OD) na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) em 1968 para analisar a demanda de viagens na região e propor uma rede de metrô. A rede proposta era composta de 4 linhas que, segundo o estudo da consultoria, deveriam ser construídas em até 10 anos, dada a urgência de transporte de alta capacidade na região (HMD, 1968). Colocava-se, portanto, a questão de qual seria a primeira linha a ser construída. A linha escolhida pelo consórcio e construída pelo Metrô foi a Linha 1 - Azul no trecho Santana-Jabaquara. No entanto, a disputa sobre os motivos que teriam levado a Companhia do Metrô a decidir por esta linha continuou e ainda continua presente na literatura. Esta seção pretende esquadrihá-los.

Os argumentos reunidos até agora são muito diversos e podem ser divididos, para facilitar a compreensão, em dois tipos: os argumentos técnicos e os políticos.

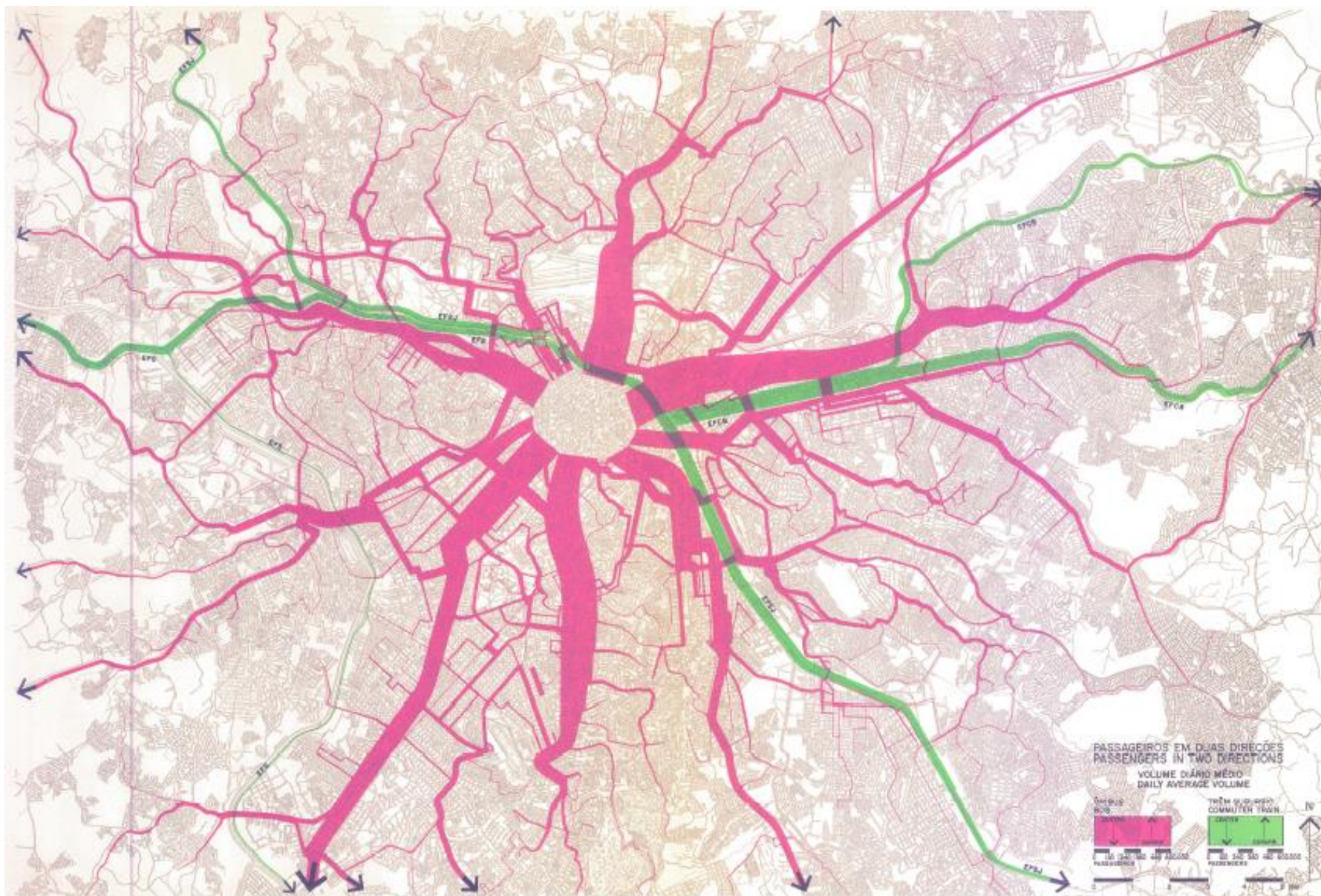
Dentre os argumentos técnicos, o relatório da HMD cita como principal motivo o prazo de 10 anos para construir toda a rede proposta. Como esse tempo era relativamente curto para o tamanho da rede e o tempo de construção da próxima linha tendia ser menor a cada nova linha construída, era preciso começar por uma linha que fosse construída mais rapidamente. O trecho Jabaquara-Santana apresentava maior facilidade de projeto e construção por conta de seu método construtivo e da reserva de grande parte da sua faixa de domínio. O relatório cita ainda a maior ausência de transporte rápido na região da Linha 1 em relação às outras (o Mapa 1 mostra as áreas atingíveis em 50 minutos por meio de transportes coletivos a partir do centro) e o fato dela ser a única a passar pelo centro, tendo maior potencial de descongestionamento de vias.



Mapa 1 - Áreas de Transporte Rápido. Fonte: OD, 1968

Outro argumento técnico muito debatido era a demanda prevista de passageiros. Lagonegro (2004) defendia que a Linha Leste Oeste tinha maior demanda, e que, portanto, deveria ser construída primeiro. O Mapa 2 mostra como o eixo Leste-Oeste tem maior demanda do que o eixo Norte-Sul (no mapa, quanto mais grossas forem as linhas verdes e rosas, maior o número de viagens realizadas por trem e ônibus respectivamente).

Alguns dos argumentos debatidos pela literatura e pelos atores envolvidos no processo da decisão sobre o metrô estão relacionados com a questão das ferrovias. Um deles, de caráter mais técnico, já citado acima, diz respeito à ausência de transporte rápido e de alta capacidade no eixo Norte-Sul. O Mapa 2 mostra que apesar de haver oferta de transporte de alta capacidade - trem - no eixo Leste, ele era responsável por uma parte muito pequena das viagens de transporte coletivo (linhas verdes do mapa).



Mapa 2- Volume de passageiros no transporte público. Fonte: OD, 1968

Para construir a linha no eixo leste, o Metrô precisaria utilizar a via do trem da RFFSA que passava ali, o que envolvia uma negociação com os ferroviários. Segundo Fagnani (1985), a Linha 1 - Azul teria sido construída primeiro por uma escolha política de Faria Lima que queria evitar confrontos com a RFFSA. Segundo Assmann (2016, informação verbal²¹), a Linha 1 foi construída antes, pois havia a promessa de que a RFFSA modernizasse a rede ferroviária no eixo leste, o que não aconteceu depois, com isso o Metrô decidiu por fazer a Linha 3 - Vermelha.

A principal questão política sobre a priorização da Linha 1 diz respeito à classe média. Viola et al. (1979) acreditam que a escolha desta linha foi feita com a intenção do regime militar de agradar a classe média. Villaça e Zioni (2005) argumentam que as classes mais ricas têm mais poder para escolher onde o melhor transporte será implantado, e escolhem próximo ao seu lugar de moradia. Santos Filho diz que a questão da classe média de fato se colocava dentro do Metrô, mas o engenheiro coloca outros pontos para além do benefício dessa classe, como o medo de o povo não usar o metrô e a rápida construção das duas linhas, o que tira o peso da escolha de uma linha prioritária:

Houve uma discussão logo no início da Companhia do Metrô que era se iam fazer primeiro a norte-sul ou primeiro a leste-oeste. E aí houve um pouco essa discussão, porque o pedaço inicial da norte-sul que era do Jabaquara até Santana era considerado classe média, enquanto que a linha leste-oeste que ia da Barra funda até Itaquera essa certamente ia passar por bairros mais pobres, e a decisão foi fazer primeiro a norte-sul porque se considerava que o metrô tinha que ser absorvido pela população primeiro. Não estou dizendo que isso estava certo, o argumento em geral era nessa linha, vamos fazer primeiro a norte-sul, todo mundo vai gostar, aí nós vamos prosseguir rapidinho e fazer a leste-oeste, e na verdade foi isso que aconteceu, o tempo de implantação da linha leste-oeste foi muito bom pra uma linha bem comprida (...) gastava-se muito tempo discutindo se o povo ia usar a escada rolante, porque de fato eles fizeram pesquisas e muita gente falava que tinha medo, não existiam shopping centers, que também vulgarizou a escada rolante, e por outro lado as estações de trem não tinham escada rolante. Com isso também falaram “vamos fazer primeiro a norte-sul, a classe média vai usar e aí todo mundo vai querer usar”. Vamos dizer, podia ser contestado mas não acho que foi um grande obstáculo para ordem das coisas, já que foi feito rapidamente tanto a norte-sul quanto a leste-oeste (SANTOS FILHO, 2016, informação verbal²²)

²¹ Entrevista concedida por ASSMANN, Plínio, op. cit.

²² Entrevista concedida por SANTOS FILHO, Gildo, op.cit.

Para Plínio Assmann, não havia esse medo de que a população não utilizasse tal transporte. Ao ser questionado sobre isso, respondeu: “Não. O Metrô na época, como hoje ainda, é irresistível.” (ASSMANN, 2016, informação verbal²³).

Fato é que, como pode ser observado no Gráfico 2, a classe média manteve uma proporção praticamente constante no uso do Metrô, enquanto que as classes média alta e rica representavam maior proporção de uso nos primeiros anos e depois caíram enquanto as classes pobre e muito pobre aumentaram sua participação, o que pode reforçar a ideia de que maior uso das classes mais ricas cria um efeito de uso nas classes mais pobres. É importante ressaltar que a Linha 1 - Azul no trecho Jabaquara-Santana foi inaugurada em 1975, sendo que em 1974 a linha chegava apenas até a Vila Mariana, o que pode explicar a diferença entre estes dois anos.

Gráfico 2 - Classes sociais no Metrô de São Paulo

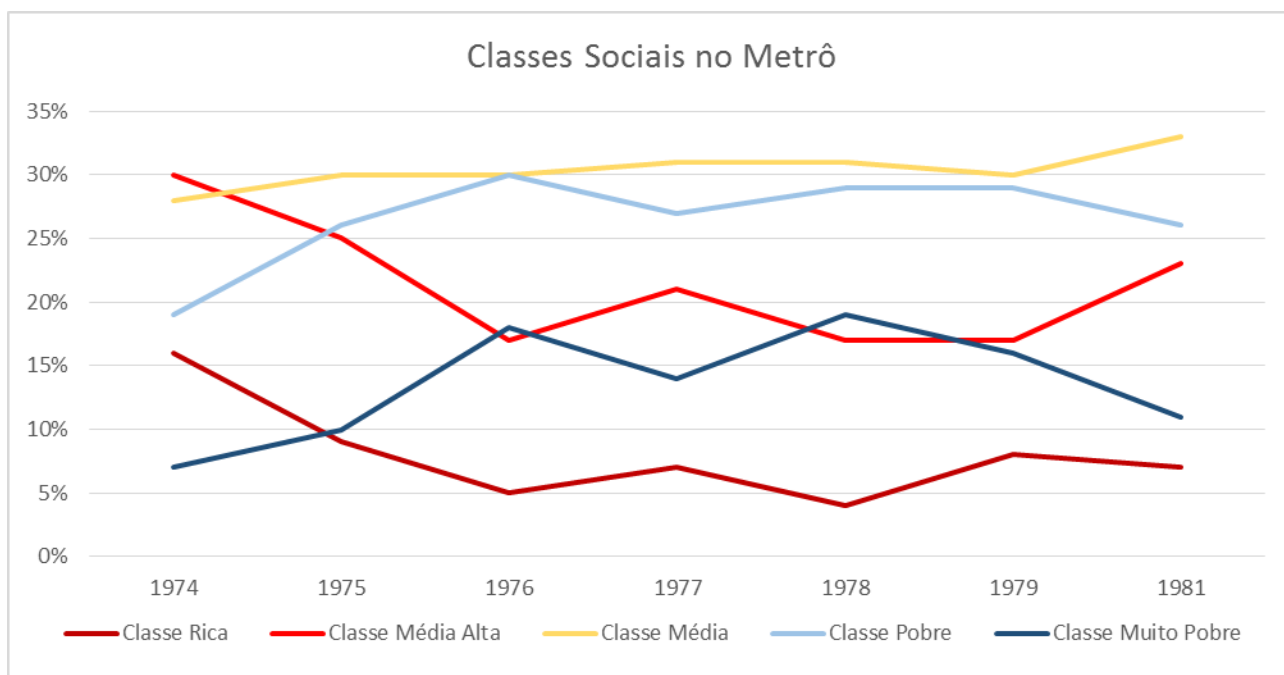


Gráfico 2- Fonte: Elaboração própria a partir de relatórios do Metrô. O Metrô utilizava os critérios da Associação Brasileira de Anunciantes (A.B.A.) de classificação social baseada em pontos conforme posses e escolaridade.

²³ Ibid.

1.2.6 Financiamento e atores da Linha 1 - Azul

Em relação ao financiamento da Linha 1 - Azul, a PMSP ficou responsável pela maior fatia, seguida do Governo Estadual de São Paulo. O Governo Federal, através da linha FINAME do BNDES, financiou o equivalente a 10% dos valores totais gastos para construir a linha, a mesma proporção bancada pelos empréstimos externos (ver Gráfico 3).

Gráfico 3 – Financiamento Linha 1 - Azul (trecho Jabaquara-Santana)

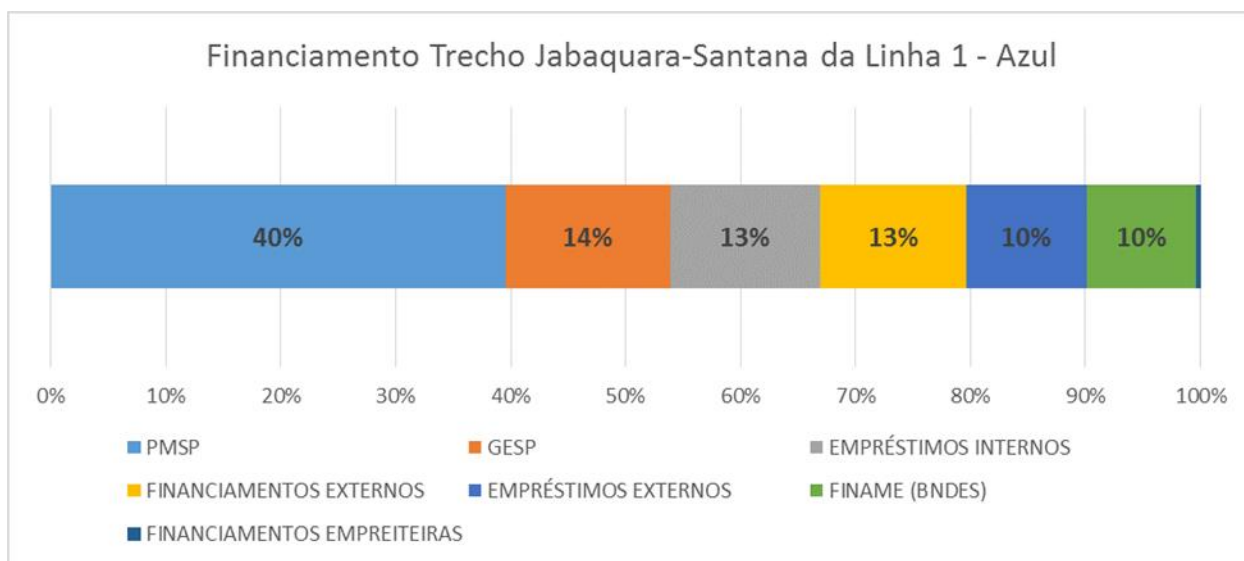


Gráfico 3 - Fonte: elaboração própria a partir de relatórios do Metrô

No que diz respeito à decisão sobre a linha, houve uma indicação do consórcio HMD, pelos motivos citados na subseção anterior, para que fosse construída primeiramente a Linha 1 - Azul. Esta decisão sobre a prioridade da construção no trecho Norte-Sul acabou por não ser tão relevante para a população usuária do sistema, já que a Linha 3 - Vermelha foi construída rapidamente e em seguida.

O relatório da Comissão Especial da Câmara Municipal de São Paulo sobre a decisão da linha, feito em 1968, leva a crer que o consórcio HMD teria decidido qual seria a primeira linha do metrô. Na ocasião, foi concluído, com base em entrevista concedida pelo próprio consórcio,

que a escolha da linha prioritária se deu logo que a pesquisa OD foi iniciada, ou seja, antes de obter os dados que deveriam ser subsídio para a decisão sobre as linhas.

No entanto, segundo Assmann (2016, informação verbal²⁴), o consórcio HMD não foi tão relevante quanto os engenheiros do Metrô:

A HMD era pequena, era uma assessoria, aí a Cia do Metro fazia uma licitação para comprar trem, para comprar subestações elétricas. Essa especificação para esses fornecimentos era feita com o que tinha de mais moderno no mundo. E isso era feito como? A companhia do metrô recrutava engenheiro (...) a HMD era uma consultoria para normas gerais, não na construção. Então as normas que eu já citei que eles tinham era de fazer um trem semelhante ao de Munique. A Cia do Metrô tem um trem pesado, com aceleração, frenagem. A HMD é uma consultoria que depois eles mesmo perceberam que não precisava mais (ASSMANN, 2016, informação verbal²⁵)

Todos os entrevistados, no entanto, ressaltam o bom caráter técnico da HMD:

[A HMD] foi uma consultoria muito bem feita (...) eles pensaram diversos eixos sendo favorecidos por desenvolvimento urbano. O projeto da HMD já veio com essa visão de urbanismo e transferiu isso até o nível das estações. É uma coisa muito importante, porque se você olhar o que você tinha de estações ferroviárias, elas não se preocupavam com a questão do urbanismo. As estações do metrô não só se preocuparam em fazer jardinagem e praças ao redor das estações, mas também o metrô se preocupou com as linhas de ônibus que chegam ali, que se integram e essa não era a cultura ferroviária. Eu atribuo isso ao consórcio, e também todas as ideias que depois viraram realidade, os 90 segundos, dois trens, tudo isso já veio também pensado no projeto da HMD. Então eu diria que foi a primeira parte da formação dessa mentalidade moderna, mais arrojada, veio com essa consultoria. (SANTOS FILHO, 2016, informação verbal²⁶)

O legado da HMD parece ser mais de caráter técnico do que de interferência em decisões da companhia, pelo que pode ser visto nas entrevistas.

²⁴ Entrevista concedida por ASSMANN, Plínio, op. cit.

²⁵ Ibid.

²⁶ Entrevista concedida por SANTOS FILHO, Gildo, op.cit.

1.3 Conclusões do capítulo

Com base no financiamento, nas entrevistas e nos argumentos citados neste capítulo sobre a Companhia do Metropolitano de São Paulo, parece ter havido uma decisão técnica de construir primeiramente o metrô no eixo Norte-Sul. Não se pretende dizer com isso que as decisões técnicas são neutras, mas que elas não se deram no sentido de favorecer uma empresa ou grupos específicos da sociedade, mas sim uma certa visão do que deveriam ser as linhas de metrô em São Paulo - uma rede compacta, que diminuísse o trânsito no centro e tivesse integração modal. Acrescenta-se a isso o fato de sua ordem de construção, como afirmado por Santos Filho (2016), não ter sido uma decisão tão importante, já que as duas primeiras linhas foram feitas rapidamente. É importante ressaltar também, que o eixo Norte-Sul já aparecia nos planos anteriores do metrô em São Paulo e nas intervenções de Prestes Maia na cidade.

Capítulo 2 – Auge e queda do modelo de Metrô do Estado Desenvolvimentista

Introdução

Este capítulo trata de dois processos principais que aconteceram entre a metade dos anos 1970 e o final dos anos 1990 no metrô. O primeiro deles foi o desenvolvimento e o ápice das características descritas no capítulo anterior sobre as capacidades e o insulamento da Companhia do Metropolitano de São Paulo, tal ápice se deu com maior investimento do Governo Federal e maior taxa de nacionalização da Companhia que resultaram na Linha 3 - Vermelha. O segundo é a queda do modelo insulado e capacitado da Companhia, juntamente com a redução da capacidade do Estado Brasileiro de financiar políticas públicas, a maior participação da iniciativa privada na política pública e o do Governo do Estado de São Paulo na administração da empresa pública em questão.

Para tratar destas questões, começo apresentando o contexto econômico do II PND e a conjuntura de financiamento dos transportes públicos no Brasil, em seguida apresento a consolidação da Companhia do Metropolitano enquanto uma burocracia capacitada e as decisões sobre a Linha 3 - Vermelha como resultado dos processos descritos anteriormente. Em seguida, apresento o contexto econômico dos anos 1980, as mudanças na Companhia até o final dos anos 1990 e as decisões e financiamento da Linha 2 – Verde como resultado das mudanças no Metrô.

2.1 O Metrô nacional e capacitado

2.1.1 Conjuntura econômica: O II PND

O chamado milagre econômico brasileiro (1968-73) se caracterizou, dentre outras coisas, pelo crescimento das importações, em virtude da maior dependência externa de bens de capital e também por maior dependência da economia brasileira do petróleo, que passou de 34% do consumo total de energia primária em 1971 para 40% em 1973 (HERMANN, 2005). No mesmo período, o petróleo importado passou de 59% do consumo interno para 81%. A indústria

brasileira ficou com a produção de alguns bens de consumo duráveis, como construção civil, indústria têxtil, autopeças, etc.

O primeiro choque do petróleo (alta do preço dos barris no mercado internacional), em 1973, trouxe rápida retração para a economia brasileira, que dependia da importação deste insumo. No entanto, no ano seguinte, a entrada de “petrodólares” (o dinheiro dos países exportadores de petróleo que era usado para investir em países industrializados para gerar retorno) no Brasil acabou por segurar a crise, cobrindo déficits do mercado e permitindo maior investimento no país.

Esta situação de dependência da economia externa se tornou preocupante para o regime militar com o choque do petróleo (HERMANN, 2005). Neste contexto, Geisel assumiu a presidência em março de 1974 e lançou no mesmo ano o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). Uma das principais diretrizes do programa era mudar o padrão brasileiro de industrialização através do oferecimento de insumos básicos (como siderurgia, papel e celulose, petróleo, energia, etc) que gerariam uma procura maior por máquinas e equipamentos, incentivando também a produção nacional de bens de capital. Esta estratégia visava a autossuficiência nacional em insumos básicos e a consequente queda na dependência estrangeira.

O II PND previa investimentos nos setores de infraestrutura, bens de produção, energia e exportação. Estes investimentos deveriam ser dos e nos setores públicos e privados. O BNDE assumiria os investimentos no setor privado, e as empresas públicas obteriam financiamento de empréstimos externos.

Diversas foram as medidas do plano implementadas para atingir tais metas. Dentre as medidas políticas, pode-se destacar a intensificação na centralização do poder na presidência e no Governo Federal. Na presidência, quatro ministérios principais e a figura do presidente tomavam as decisões: os Chefes dos Gabinetes Civil e Militar, o Chefe do Serviço Nacional de Informação (SNI) e o Chefe da Secretaria de Planejamento (SEPLAN). No âmbito federal, diversas medidas foram tomadas para intensificar a centralização do poder no Governo Federal e reduzir a autonomia de Estados e Municípios. Dentre elas estão o controle do endividamento dos Estados e municípios pela SEPLAN e a desvinculação de impostos sobre minerais e energia ao

orçamento municipal e estadual. Os estados e municípios serviam como executores das políticas decididas no governo central (LESSA, 1988).

No plano econômico e industrial, o II PND deu centralidade para o BNDE, ampliando as receitas para este banco e criando linhas novas de financiamento, como o FINAME. Esta linha foi uma das financiadoras do Metrô, como será mostrado adiante. Segundo Lessa (1988):

Esta linha foi criada em 1973 e financia o comprador de máquinas e equipamentos de fabricação nacional produzido sob encomenda, quando apresentam um relevante acréscimo do índice de nacionalização em valor, comparado com o que já está sendo produzido no país, ou quando necessitam de desenhos especiais para sua construção. Também se enquadram nesta linha equipamentos que estejam competindo com congêneres importados, em licitação de âmbito internacional (LESSA, 1988, p. 101)

Além disso, os investimentos das empresas estatais se expandiram fortemente no período 1974-78. O diagnóstico da literatura sobre a implementação do plano é que ele ampliou a centralidade das empresas estatais e participação delas na Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF), enquanto os investimentos do capital privado diminuíram no período da implementação do plano (LESSA, 1988; HERMANN, 2005). Ou seja, do lado do setor público o plano funcionou, do lado do setor privado, não.

No setor energético, um dos eixos do programa era a redução da participação do petróleo na matriz energética, objetivo que foi conquistado com êxito. A participação do petróleo na matriz energética brasileira passou de 43% em 1978 para 34% em 1983 (HERMANN, 2005). Outro eixo importante era o aumento da participação da energia elétrica de origem hidráulica, e os transportes inter e intra-urbanos eram centrais aqui. Os investimentos em transporte ferroviário aumentaram, assim como a demanda de carga transportada (ARAÚJO, 2013). Como será apresentado mais adiante, os investimentos federais no Metrô de São Paulo também foram expandidos neste período. Os impostos destinados ao setor rodoviário diminuíram consideravelmente no período 1974-78, parte deles foram para os transportes coletivos urbanos, que ficou com 18,15% do IULCLG (Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos e Gasosos) e 14% da TRU (Taxa Rodoviária Única). Além disso, foram criados adicionais para os dois impostos para compor a receita dos transportes coletivos urbanos (FAGNANI, 1985; BRASIL, 1975).

A importância destas políticas voltadas ao transporte coletivo urbano, pode ser melhor dimensionada caso lembremos que o setor automobilístico fora, em diversos momentos, central em nossa política e parques industriais (ARBIX e ZILBOVICIUS, 1997), constituindo-se como pivô da política de substituição de importações, entre as décadas de 1950 e 1960 ou quando liderou o chamado milagre econômico de 1970. De acordo com a Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP, 2013, p. 35), os militares passaram a ter uma proeminência mais clara neste setor devido i) crise do petróleo; ii) diminuição da capacidade de realização dos governos locais; iii) crescimento desordenado e vertiginoso das grandes cidades e iv) atuação de movimentos populares críticos à qualidade e custo dos transportes públicos. Blanco, por sua vez, verá a conformação de uma cadeia envolvendo o SNTU (Sistema Nacional de Transportes Urbanos), o EBTU (Empresa Brasileira de Transportes Urbanos) e EMTU (Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos) – instituições melhor detalhadas e contextualizadas historicamente em nossa próxima seção -, ao modo de um

SISTEMA orientador, uniformizador, normativo por excelência, capaz ainda de canalizar recursos para a solução dos problemas. A EBTU nasceu em plena fase de crise dos combustíveis, quando se evidenciava a necessidade de intensificar o transporte público mediante a melhoria e priorização das vias, o planejamento geral do transporte em cada cidade, a coordenação de sua execução, a integração modal, a formação de pessoal habilitado, a reorganização do trânsito, o aperfeiçoamento do veículo de transporte etc. Para isso, era preciso estabelecer critérios e normas gerais, orientar os municípios e investir em recursos financeiros, visando em última análise a EFICIÊNCIA do transporte público. (BRANCO, 1981, p 38)

2.1.2 Governo Federal e os transportes coletivos urbanos

Como citado no Capítulo 1 desta dissertação, até 1974 os transportes coletivos urbanos não estavam na agenda do Governo Federal e nem tinham receitas federais destinadas a eles. A partir do II PND eles não somente são incorporados à agenda do Governo Federal, como também se transformam em setor estratégico para o plano de desenvolvimento do regime militar, já que a preocupação principal dele era a mudança no padrão de industrialização brasileiro e da matriz energética do país.

Neste contexto, foram criadas burocracias e institucionalizadas políticas neste setor. O Sistema Nacional de Transportes Urbanos (SNTU) é criado em 1975, ele autoriza a criação da Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU) e institui o Fundo de Desenvolvimento dos Transportes Urbanos (FDTU), este vinculado ao Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano (FNDU). Além da questão do II PND, o que impulsionou também a preocupação do Governo Federal com o setor de transportes urbanos foram as reivindicações populares por melhorias nas condições de mobilidade nos grandes centros urbanos e por redução das tarifas dos transportes públicos (VASCONCELLOS, 2013; GOMIDE & GALINDO, 2013), e o crescimento da população urbana, sobretudo nas metrópoles. Neste período, até os preços das tarifas dos transportes urbanos passaram a ser controlados por um órgão do Governo Federal, o Conselho Interministerial de Preços (CIP).

O STNU abarcava os diversos modais de transporte urbano e era composto pela EBTU em nível nacional e pelas EMTU em nível estadual para as Regiões Metropolitanas. A EBTU passou a controlar os recursos do FNDU, provenientes dos impostos rodoviários (TRU) e sobre combustíveis (IULCLG). Ela era responsável por promover e coordenar a política nacional de transportes urbanos definida pelo Ministério dos Transportes. A EMTU era responsável pela elaboração de planos de transportes para as respectivas regiões metropolitanas e pela coordenação da implementação de tais planos. Segundo Vasconcellos (2013), neste período a Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes (GEIPOT²⁷) passou a atuar também nos transportes urbanos. A Lei N. 6261, que instituiu o SNTU também determinava que 75% dos recursos recebidos pelos estados e Municípios oriundos do FNDU deveriam ser destinados aos Transportes Urbanos (BRASIL, 1975).

A figura 1 representa a relação de hierarquias criada com a Lei N. 6261 em 1975.

²⁷ Quando foi criado em 1965 pelo decreto nº57003, a Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes recebia o nome de Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes (GEIPOT)

Figura 1 - O Sistema Nacional de Transportes Urbanos

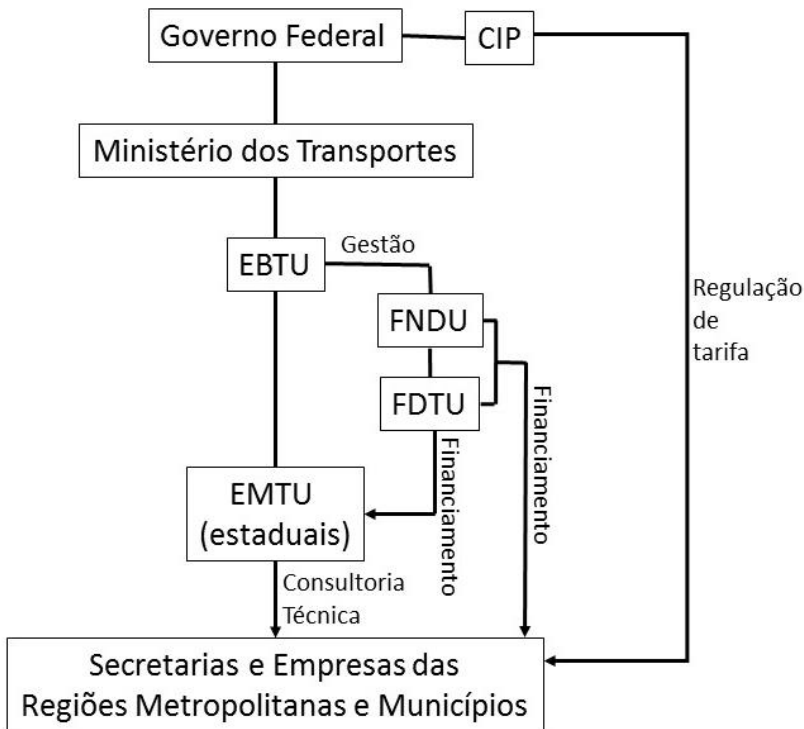


Figura 1- Fonte: elaboração própria a partir da Lei N. 6261 de 1975

O cenário passou, portanto, do total abandono dos transportes coletivos urbanos pelo Governo Federal para um aparato burocrático de regulação e financiamento. Acrescenta-se a isso o II PND, que tinha linha de financiamento para máquinas e equipamentos de fabricação nacional e crescimento baseado em empréstimos externos, modelo adotado pela Companhia do Metrô, como já foi demonstrado no capítulo anterior.

Assim, o Governo Federal passou a investir mais e ter maior poder decisório na Cia. do Metrô, como será mostrado nas próximas seções.

2.1.3 Companhia do Metrô e os passos de sua nacionalização.

Assim como já foi tratado no capítulo anterior, a Companhia do Metropolitano de São Paulo foi constituída como uma burocracia muito capacitada, e isso se manteve ao longo dos anos 1970, quando a decisão sobre a Linha 3 - Vermelha foi tomada e durante sua construção.

Uma importante ressalva deste período sobre a Companhia, no entanto, foi o crescimento da nacionalização de seus insumos e tecnologia. No relatório anual de 1976 (METRÔ, 1977), as importações de insumos já eram minoria. Em 1978, os trens novos da Linha Leste Oeste tinham um índice de nacionalização de 92% (METRÔ, 1979).

O Governo Federal financiou, através do BNDES, do FINAME e da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) a nacionalização da Companhia, e isso foi feito em harmonia com a burocracia do Metrô na época, como mostraram os entrevistados sobre a engenharia nacional no capítulo anterior e o presidente do metrô na época, Plínio Assmann:

diferente dos outros investimentos federais feitos na época, no metrô nós nunca íamos poder exportar metrô, porque não tem concorrência, então nós precisamos economizar dólar. O governo federal na época apoiava e tinha um instrumento, a FINEP. A FINEP apoiava essas coisas [de nacionalização] e financiava nacionalização no Brasil (...) Na especificação já se apontava o grau de nacionalização, portanto já tinham sido discutidos e desenvolvidos os projetos e processos de fabricação nacional (...) ai o FINAME financiava. (ASSMANN, 2016, informação verbal²⁸)

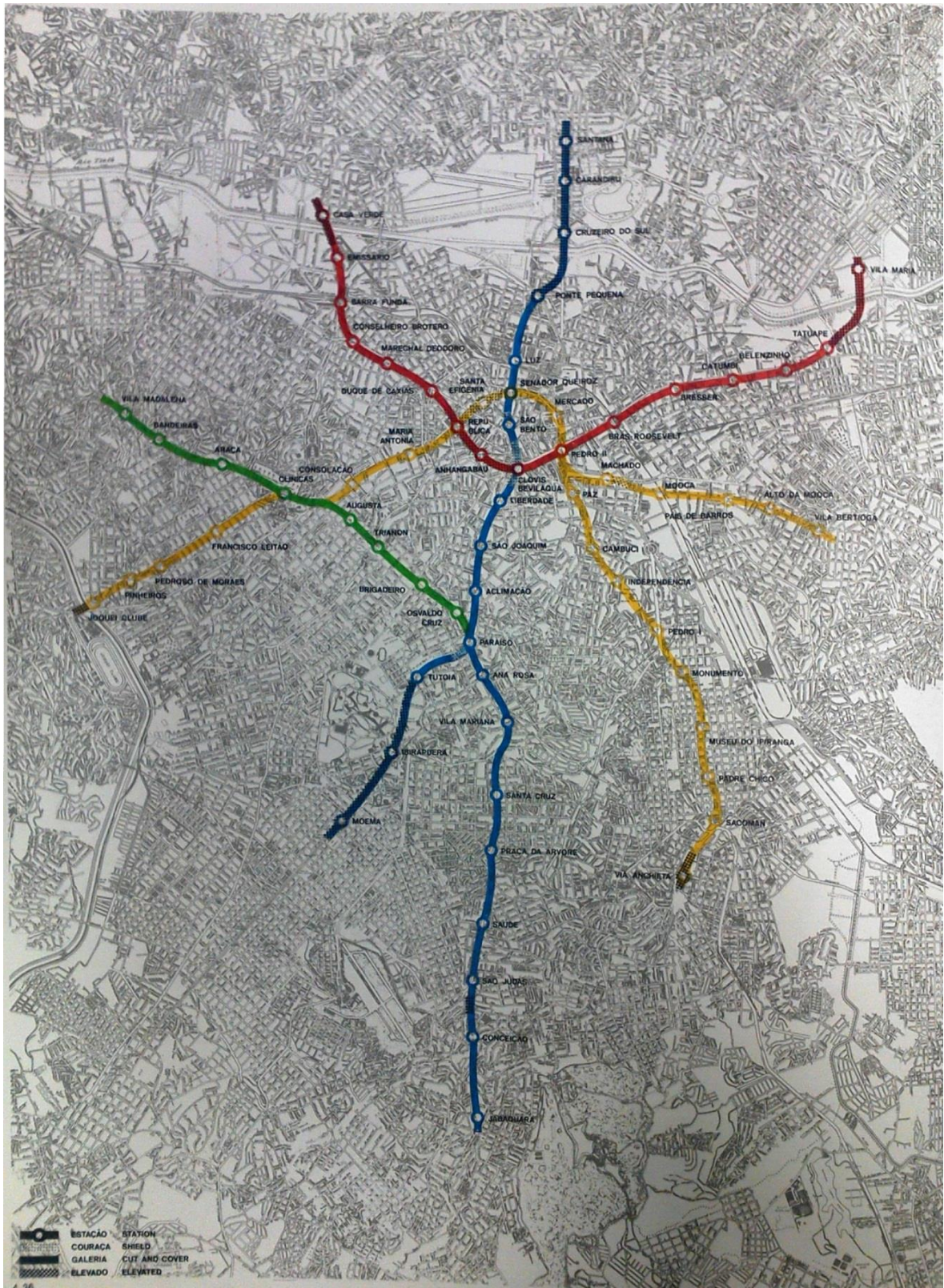
2.1.4 A Linha 3 – Vermelha

Todo o investimento do Governo Federal nos transportes urbanos e infraestrutura e a forte nacionalização resultaram em uma decisão sobre a Linha 3 - Vermelha sem a participação da iniciativa privada ou de outros atores que não fossem estatais, ligados ao Metrô, à RFFSSA, e ao Ministério dos Transportes. Como será demonstrado a seguir, a decisão sobre a linha foi extremamente centralizada no Governo Federal, com grande influência do presidente Geisel. Antes disso, contudo, vale ressaltar que a mudança no desenho da linha é muito anterior a sua decisão.

No projeto apresentado pelo consórcio HMD, a segunda linha do metrô não iria para a Zona Leste e nem para a periferia da cidade, ela permaneceria em um desenho que se restringia às regiões mais centrais da cidade, habitadas pela classe média, sendo que o trajeto seria da Casa Verde até a Vila Maria (ver Mapa 3). Dentro da Companhia do Metrô, no entanto, o desenho da

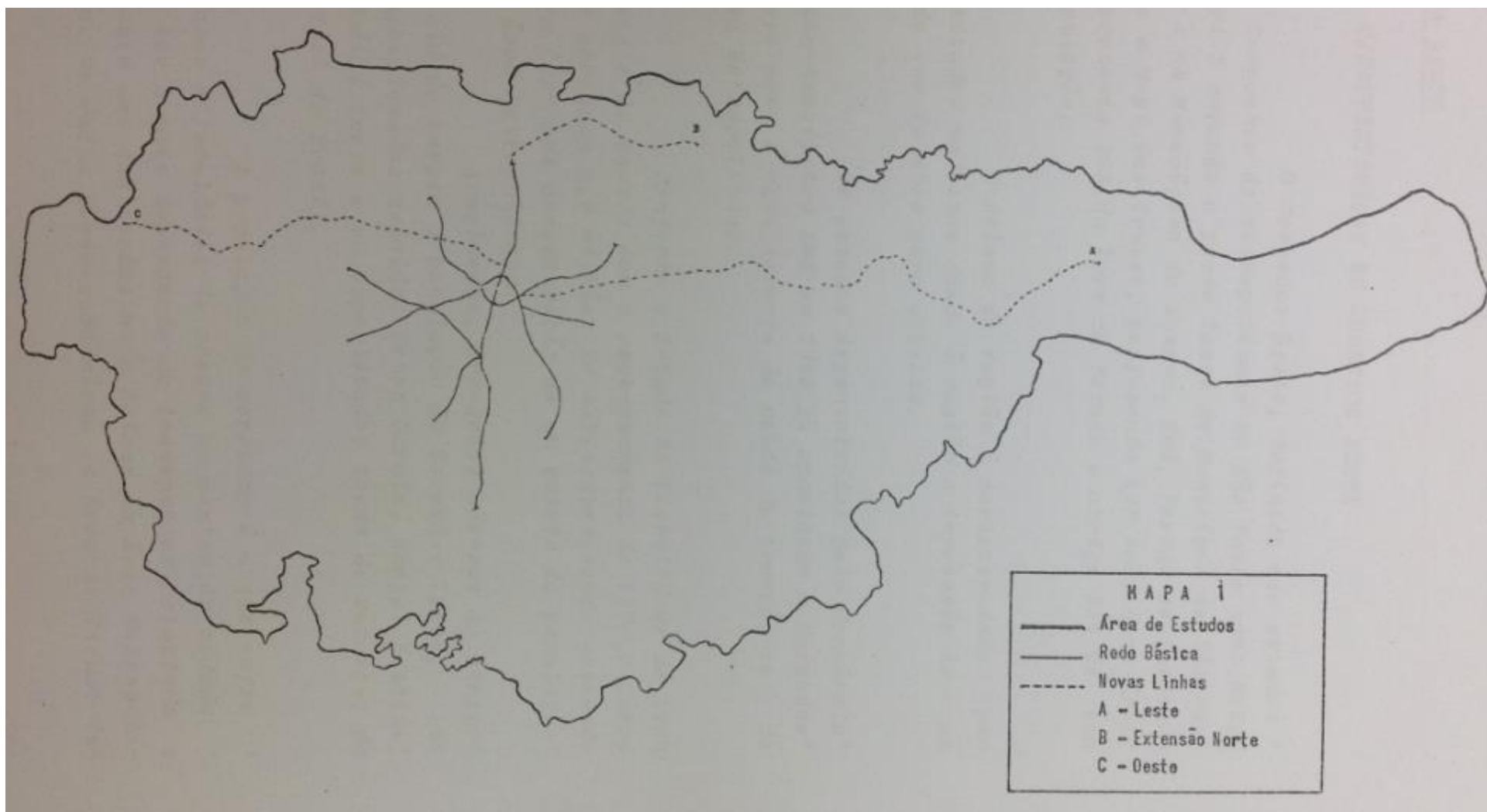
²⁸ Entrevista concedida por ASSMANN, Plínio. Entrevista I. [ago.2016]. Entrevistadora: Daniela Costanzo. São Paulo. 1 arquivo .mp3 (67 min.).

linha já havia mudado desde pelo menos 1972, quando o prefeito Figueiredo Ferraz anunciou, juntamente com o governador Laudo Natel e o Ministro dos Transportes Mario Andreazza, que a linha iria até a Zona Leste da cidade, passando em paralelo à Rede Ferroviária Nacional (RFFSA) e aproveitando o leito da Central do Brasil, linha desta rede.



Mapa 3 - Rede HMD (HMD, 1968)

No relatório “Novas Linhas” (METRÔ, 1973) feito na Companhia, são apresentadas as alterações no desenho da Linha 3 - Vermelha e as motivações desta decisão. A principal e primeira motivação, segundo o relatório, era de que as linhas fossem mais compridas e de maior capacidade para atender exigências de financiamento do Governo Federal, o qual tinha criado as Regiões Metropolitanas. A Linha 3 - Vermelha, neste traçado, iria até o município de Poá, na RMSP. Seu projeto previa construção em duas etapas, sendo que na primeira etapa a linha iria da Sé até o bairro Artur Alvim, para causar menos transtornos na operação da ferrovia que cederia o leito, e posteriormente seria estendida até o município de Poá. O mapa 4 mostra as linhas desenhadas pelo estudo da HMD e as novas linhas propostas pela Companhia.



Mapa 4: A Rede Básica e as Novas Linhas (METRÔ, 1973).

Dentre os outros motivos para a escolha da Linha 3 - Vermelha no eixo leste e sua absoluta priorização como a segunda linha do metrô de São Paulo, aparecem também, apontados pela companhia, a alta densidade populacional, as péssimas condições do transporte público na região, a baixa renda da população, a baixa taxa de motorização e o alto uso de transporte público para locomoção:

A população do corredor [leste] é a que sofre maiores dificuldades de acesso ao centro da cidade por ser a mais dependente de transportes coletivos e possuir uma das rendas mais baixas da área Metropolitana(...) A implantação desta linha é uma resposta aos problemas de transporte com que se defronta o Corredor de maior densidade demográfica e mais baixa taxa de motorização da região metropolitana de São Paulo (METRÔ, 1973)

Além das motivações apresentadas acima, havia a identificação de que, até a região da Penha, no sentido da Avenida Celso Garcia, por onde passaria a linha para chegar até a Vila Maria, a construção seria bastante dificultada, por questões geotécnicas – à maneira do solo e outros elementos geofísicos:

as informações que vinham eram terríveis do ponto de vista do solo até a penha. O projeto que a HMD fez para a linha vermelha era enterrado. O pessoal da Light na época disse “não se metam lá”, porque para fazer o bonde nós tivemos que substituir o solo porque não dava. Aí tivemos que sair com outra solução, e logo veio essa [de levar a linha para o extremo Leste da cidade pela via do trem da RFFSA] (ASSMANN, 2016, informação verbal²⁹)

Após tomar a decisão de que a linha iria para o extremo leste, a Companhia do Metrô teve que negociar com a RFFSA a utilização da sua via. Porém, segundo entrevistas realizadas para esta pesquisa, havia um desentendimento entre as burocracias do metrô e da ferrovia, e segundo Assmann (entrevista, 2016) a ferrovia não queria entregar a via necessária para o metrô ir para a Zona Leste:

a Cia do Metrô foi falar com o pessoal da RFFSA e a reação foi péssima. “Nós darmos a via? Nunca, nunca, quem chegou primeiro em São Paulo fomos nós, não dá”. E aí começou uma negociação entre Cia do Metrô e a RFFSA. Bom, aí a negociação não saía, aí a Cia do Metrô falou que se não der o direito de passagem, ou seja, a via, não tem metrô. Aí a Cia do Metrô e a RFFSA foram

²⁹ Ibidem, 2016

convocados em Brasília no Ministério dos transportes. (ASSMANN, 2016, informação verbal³⁰)

O Governo Federal chamou então uma reunião para decidir a segunda linha do metrô em 1974. O Ministro dos Transportes Dyrceu Nogueira convocou uma Comissão Mista em Brasília (Portaria nº 1202), com representantes da RFFSA, do Ministério dos Transportes, da Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes (Geipot), da Fepasa e da Prefeitura de São Paulo, para decidir, em até quinze dias, o problema da coordenação entre ferrovias e metrô em São Paulo. Do lado do metrô, o presidente Plínio Assmann foi responsável por participar da Comissão, e segundo o próprio, a decisão foi tomada principalmente pelo presidente Geisel e o Ministro Dyrceu Nogueira:

O Ministro dos transportes falou “você só saem daqui depois que tiverem uma solução”. Fiquei uma semana lá até que saiu a solução. [Quem decidiu] foi o poder federal, foi o Geisel. Não participava mas eu percebia que o Ministro e o representante do ministério entravam, saiam, conversavam. “Ai então vão conceder a via?” “Quais são as condições?”. Eram exigências técnicas que hoje são uma bobagem, não dá nem para imaginar aquilo ser exigência. (ASSMANN, 2016, informação verbal³¹)

O resultado da comissão foi a determinação da Linha Leste Oeste ligando os bairros da Lapa à Itaquera. Tal resultado estava em consonância com o que os estudos e planos da Companhia do Metrô estavam apontando, ou seja, era necessária uma linha na Zona Leste, eram necessárias linhas maiores e com maior capacidade para atender a demanda da Região Metropolitana, e para enquadrar-se às diretrizes do Governo Federal desde que este criou as RM's (METRÔ, 1973). A diferença entre o último plano elaborado pelo Metrô para a Zona Leste, a Proposta de Expansão do Corredor Leste-Oeste de 1974 (MAIA, 1989), e aquele resultante da comissão em Brasília é que o primeiro iria até Guaianazes em sua primeira fase, e até Poá em sua segunda fase, ou seja, sairia dos limites do município de São Paulo.

A linha até Itaquera por um lado e até a Barra-Funda por outro. As obras começaram em março de 1975 e a linha começou a operar em 1979 no trecho Sé-Brás, chegando até Itaquera em 1988.

³⁰ Ibid, 2016

³¹ Ibid., 2016

Como pode ser observado no gráfico 4, o Governo Estadual foi o principal financiador da Linha Leste Oeste, seguido do Governo Federal, através da EBTU, do BNDES e do FINAME, linha de financiamento do BNDES citada anteriormente neste capítulo. A prefeitura de São Paulo participou com apenas 3% dos valores. A decisão sobre o traçado da linha foi centralizada no Governo Federal, mas a partir de uma comissão mista com representantes de todos os entes federativos, desta vez sem a participação da iniciativa privada, a qual entrou apenas como contratada para realizar as obras. A centralidade do Governo Federal na ditadura militar fez com que todos os entes federativos trabalhassem em torno dos mesmos objetivos. Com o Metrô, o objetivo era maior do que simplesmente oferecer transporte de massa, mas ser mais uma peça no projeto desenvolvimentista brasileiro. Tal papel da Companhia e a consonância dos investimentos dos entes federativos foram inclusive ressaltados em relatório da empresa pública em questão:

The Federal, State and Municipal Governments have not spared great efforts to do so. This very combination of forces has permitted São Paulo Metrô operating the North-South line and effecting the works in the East-West line, which will enable the launching its first section, - Sé - Brás, in March 1979. In this framework, the action of the Government owned São Paulo Metrô Company has not been restricted to the purposes of constructing and operating the Metrô system. It has also aimed at sparing foreign currency, nationalization, fuel economy, and a better quality of life for São Paulo inhabitants (METRÔ, 1979)

Gráfico 4 – Financiamento da Linha 3 - Vermelha

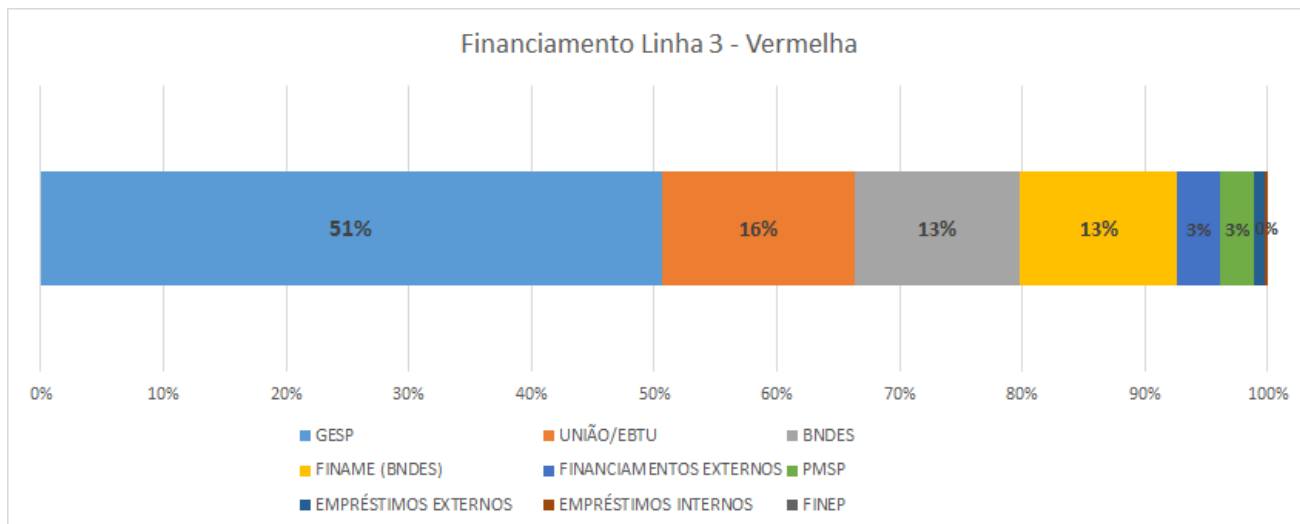


Gráfico 4 - Fonte: Elaboração própria a partir dos relatórios do Metrô

É importante ressaltar, portanto, que a segunda linha do metrô de São Paulo foi desenhada para atender mais gente e a parte mais pobre da população. Tal diretriz, no entanto, veio do Governo Federal, que em um contexto de centralização das decisões e de controle dos recursos financiou fortemente a Companhia do Metrô e ditou seus objetivos e métodos, impondo a ideia de um metrô de fato metropolitano e de uma empresa nacional e nacionalizada.

2.2 Crise e queda do modelo

2.2.1 Conjuntura Econômica: crise, inflação e corte de investimentos públicos

De acordo com Hermann (2005), os choques do petróleo (1973 – 1974) inauguraram uma longa fase de dificuldades para a economia brasileira, que com o quadro de restrição externa, passou por dois modelos de ajuste estrutural implementados por Geisel. O primeiro, implementado de 1974 a 1978, mudou o patamar de desenvolvimento da indústria nacional, internalizando os setores de insumos industriais e de bens de capital, como já foi exposto anteriormente. Entretanto, o custo desta mudança foi alto, pois houve o aumento da vulnerabilidade externa da economia, e com as mudanças do mercado internacional a partir de 1979, ocorreu um aumento da dependência externa financeira, como aponta Fishlow (1986). Isso

levou a economia brasileira a fazer sucessivas rodadas de ajuste externo, necessárias a todo momento que o mercado internacional se mostrava pouco afeito à rolagem da dívida nacional e às exportações brasileiras.

Já em 1979, a visão sobre o desequilíbrio externo brasileiro mudou paulatinamente, fazendo com que o governo implementasse uma estratégia de ajuste recessivo, que acompanhou tanto mudanças estruturais quanto mudanças conjunturais da econômica nacional. No início dos anos de 1980, a disponibilidade de financiamento externo vinha diminuindo sensivelmente, pois não havia disposição dos credores internacionais para financiar o ajuste brasileiro, sem que os custos internos no curto prazo fossem extremamente nocivos. Desta forma, não havia mais oferta de recursos externos para sanar o desequilíbrio da balança de pagamentos, lembrando que as linhas gerais da política macroeconômica brasileira giravam em torno daquelas. A partir destes fatores é possível entender melhor a política econômica adotada no período de 1981 a 1982, a qual é colocada do seguinte modo por Carneiro e Modiano:

A política macroeconômica que prevaleceu em 1981 e 1982 foi basicamente direcionada para a redução das necessidades de divisas estrangeiras através do controle de absorção interna. A lógica dessa política é fazer com que a queda da demanda interna torne as atividades exportadoras mais atraentes, ao mesmo tempo que reduz as importações. O grau de sucesso dessa estratégia na redução do hiato de recursos reais depende, obviamente, da intensidade da recessão resultante. Dada uma redução da absorção interna, quanto menor for a queda do PIB, menor a necessidade de transferência de recursos reais no exterior, medido pelo excesso de importações sobre as exportações de mercadorias e serviços não – fatores. (...) No caso brasileiro, o aumento dos preços internos dos derivados do petróleo estimularia diretamente a substituição. No entanto, não era possível contar com substanciais desvalorizações reais da taxa de câmbio para favorecer as atividades exportadoras, devido à memória recente da tentativa frustrada de desvalorização de dezembro de 1979, e também porque se acreditava que as exportações estavam limitadas não pela capacidade, mas pela recessão mundial. Assim, grande parte da reorientação das despesas para os bens comerciáveis do investimento do governo e da disponibilidade de financiamento intermediadas pelas agências do governo, como o Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDE). (CARNEIRO & MODIANO, 1990, p. 324 – 325)

Em 1982, a situação da balança comercial nacional só declinou, dado que o nosso nível de exportações caiu drasticamente. A estagnação econômica era percebida a olhos vistos e o

processo inflacionário já acumulava 100% ao mês, a moratória mexicana fez com que o setor privado ficasse ainda mais receoso quanto a apostas na estratégia brasileira de ajustamento no longo prazo, e o possível aumento do financiamento via FMI e Banco Mundial também não se materializou.

Assim, o partido do governo sofreu baixas importantes e as dificuldades econômicas ficaram evidentes, sendo admitidas pelo próprio governo quando anunciou a submissão de um programa ao FMI e da fala do atual Ministro do Planejamento, dizendo que o Brasil já pensava sua economia nos marcos admitidos por esta instituição internacional. (Ibidem, p. 330) O que, na prática, levaria a necessidade de submissão sistemática das políticas comercial e econômicas a tal órgão.

Em 1983, o governo ditatorial mandou sete cartas consecutivas de intenções ao FMI, uma dificuldade que mostra tanto o grau de declínio e descrédito da política econômica geradora do “Milagre Econômico”, quanto a dificuldade de adequar uma economia em desenvolvimento, extremamente indexada e em que o setor público correspondia, anteriormente, por até 50% do investimento global – sem falar na importância deste para as intermediações de investimentos privados através de fundos compulsórios de poupança -, ao receituário imposto pela instituição internacional. Dando consecução às negociações, o acordado por ambas as partes prescreveu no plano externo um aumento importante no superávit comercial, impelindo o governo a posição restritiva quanto às importações; já no plano interno, a meta deveria ser de 78% de inflação, com direito a cortes na despesa interna provocadas pela contração dos gastos governamentais e das empresas estatais.

Com um índice inflacionário tão em alta, as taxas anuais anteriormente projetadas não foram alcançadas, levando a uma falta de previsibilidade e, portanto, a uma grande hesitação e desconfiança por parte do FMI, que não liberou os fundos prometidos. Nesse contexto, coube ao governo de Figueiredo tentar diminuir o chamado déficit públicos e instaurar um critério de resultado operacional para este, o que levou a um corte significativo nas despesas de capital das empresas estatais e uma diminuição de 6% na taxa de investimento de nossa economia. Assim, é possível entender os declínios de fatores como o produto industrial, produção de bens de capital, bens de consumo não-duráveis e dos setores mais dinâmicos da indústria, como transporte e elétrica.

Em 1984, houve um relaxamento à restrição externa da economia brasileira, cuja determinação principal deve-se à recuperação vigorosa da economia norte-americana e ao fato desta passar a aumentar as importações provenientes de países latino-americanos. Este aquecimento da economia estadunidense também foi seguido de um aumento acentuado no preço dos produtos agrícolas, os quais levaram ao aumento da renda no setor agrícola e a consequente melhoria dos índices de compra de bens intermediários e de maquinário industrial. Vale ressaltar que o FMI também aceitou o pedido de novo waiver – espécie de ‘perdão’ econômico concedido pelo Fundo Internacional -, abrindo espaço para a negociação de metas menos restritivas à economia interna brasileira.

A partir daí voltaram a aparecer indicadores positivos na economia nacional, principalmente na expansão das vendas tanto ao mercado externo, quanto de insumos ao setor agrícola e na expansão da produção de petróleo. Apesar das mudanças quanto as perspectivas de crescimento da economia brasileira, os esforços visando manter as mesmas regras que haviam prevalecido no auge da crise do endividamento externo foram frustrados no mesmo ano, fazendo com que as negociações com o FMI fossem postergadas até a posse do novo governo e os investimentos fossem ainda mais retraídos.

Já o curto período de 1985 a 1989 pode ser caracterizado por três planos malsucedidos de estabilização inflacionária, os quais se deram nos cinco anos do governo Sarney e que atendiam pelos seguintes nomes: a) Plano Cruzado, em 1986; b) Plano Bresser, em 1987; c) Plano Verão, em 1989. Apesar do crescimento do PIB acumulado ter chegado a 25% neste período, puxado principalmente pelo setor da agropecuária. A inflação do período Sarney chegou em um índice de 471, 7% de inflação ao ano (CASTRO, 2005, p. 132).

Vale ressaltar que os cortes afetaram especificamente fontes de financiamento do metrô, como o FINAME, que foi condicionado às restrições orçamentária e teve as aprovações de investimentos em queda a partir de 1980, sobretudo no que diz respeito ao setor público. Em 1990, 96,6% das liberações do FINAME foram para o setor privado. A partir de 1991, o programa passou a aumentar o financiamento do setor agrícola. Ou seja, o FINAME passou a ser destinado predominantemente para o setor privado e agrícola, reduzindo seus investimentos no setor industrial e no setor público (SILVEIRA,2002).

2.2.2 Mudanças na Companhia do Metrô: investimentos e administração

Até 1975, a Prefeitura Municipal de São Paulo era a principal detentora do capital social da Companhia do Metrô. A partir de 1976, o Governo do Estado de São Paulo aumenta sua participação, enquanto diminui a porcentagem da PMSP. Esta tendência seguiu até 1982, quando o GESP passa a ser o principal detentor do capital da companhia (ver gráfico 5).

Gráfico 5 – Capital Social da Companhia do Metrô (%)

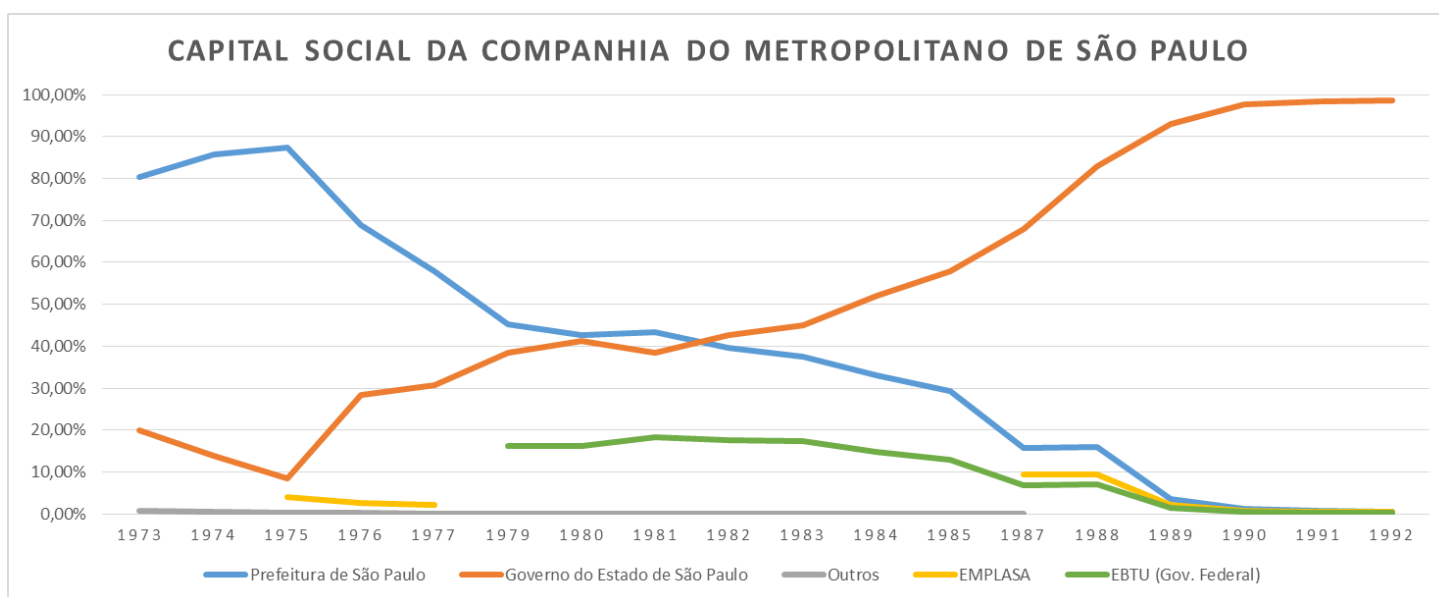


Gráfico 5 - Fonte: Elaboração própria a partir dos relatórios do Metrô

Em termos administrativos, o presidente da Companhia no período 1971-1977 foi Plínio Oswaldo Assmann, engenheiro da Escola Politécnica da USP, indicado diretamente pelo prefeito da época, Figueiredo Ferraz. Ou seja, a prefeitura, apesar de reduzir a participação no capital social, ainda tinha grande influência na Companhia. Era esperado, todavia, que houvesse a citada redução, dada a centralização de recursos do Governo Federal neste período e a priorização de receitas para Regiões Metropolitanas.

Com a mudança do maior detentor de capital em 1982 e com a redemocratização em 1985 que reduzia a centralização das decisões no Governo Federal, o Metrô passa a ser de vez responsabilidade do Governo Estadual, tanto administrativamente quanto financeiramente. Os

relatórios administrativos da Companhia, a partir de 1983, se referem aos governos estaduais como principais responsáveis pelas ações tomadas dentro do Metrô³². O presidente do Metrô em 1983 foi escolhido pessoalmente pelo Governador Franco Montoro³³.

A partir daí, os investimentos do Governo Federal no Metrô passam a cair, como também pode ser observado no Gráfico 5. Esta tendência seria esperada, dada a situação econômica exposta acima e os cortes de investimentos públicos, sobretudo aqueles destinados a indústria e ao setor público.

2.2.3 Mudanças na Companhia do Metrô: os engenheiros e funcionários

Com a queda do modelo de Estado desenvolvimentista, a conseqüente redução de investimentos do Governo Federal na Companhia do Metrô e a saída do metrô como algo relevante para a política nacional, alguns processos que podem ser identificados como a redução da capacidade encontrada nos períodos anteriores começam a aparecer. Pode-se dizer que é neste momento que a política local e sobretudo aquela praticada dentro da Companhia do Metrô assume a centralidade dos resultados da política pública e as determinações externas a ela reduzem seu espaço. Com os investimentos curtos, algumas medidas tomadas pelos governos estaduais se tornam mais relevantes para entender os resultados da política pública.

Parte dos investimentos em treinamento dado aos funcionários e sobretudo aos engenheiros da Companhia passam a ser revertidos em empresas de consultorias a partir dos anos 1980 e 1990, ou seja, os engenheiros que estavam na fundação da empresa pública e que tinham domínio de toda a tecnologia específica de metrô e de transportes públicos no geral saem do Metrô para montarem suas próprias consultorias e prestar serviço para o próprio Metrô e para empresas de outros países:

³² No *Annual Report* de 1984 e no de 1985 da Companhia do Metropolitano de São Paulo, o Secretário dos Transportes Metropolitanos cita os esforços pessoais do governador Franco Montoro em melhorar o transporte público da RMSP

³³ <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/valter-bernardes-nory> Acesso em: 10 de outubro de 2016

Essa área de planejamento [do Metrô] também foi uma incubadora de empresas. Várias empresas são de pessoas que trabalharam lá dentro ou tiveram como sócios pessoas que trabalharam lá dentro e depois foram prestar serviço pro Metrô (...) isso por conta da formação que o Metrô dava para as equipes técnicas dele, era uma formação muito boa. (SCATENA, 2016, informação verbal³⁴)

O desenvolvimento da TTC se confunde com a evolução da Engenharia de Tráfego e Transporte do Brasil, que progrediu como um ramo da engenharia a partir do início da década de 60 por conta do aumento do processo de urbanização causado pela industrialização dos centros urbanos, particularmente da indústria automobilística. E foi este cenário que propiciou a fundação, em 1983, da TTC, por técnicos pioneiros do setor no Brasil, que participaram da criação do Metrô de São Paulo e da Companhia de Engenharia de Tráfego – CET de São Paulo. (Descrição da TTC em seu site³⁵)

Para identificar o período em que isso aconteceu, foi realizada uma busca no banco de empresas da Junta Comercial do Estado de São Paulo (JUCESP) com a palavra-chave “transporte metroviário” para identificar os anos em que as empresas deste ramo iniciaram suas atividades. Para melhor avaliação, foram removidas as empresas públicas do setor e os consórcios, também foram adicionadas ao banco empresas citadas pelos entrevistados e que não aparecem nas buscas³⁶. O resultado, que pode ser visto no Gráfico 6, mostra que mais da metade das empresas do ramo iniciaram suas atividades entre 1990 e 1995.

Gráfico 6 – Ano de Início das atividades de empresas de transporte metroviário

³⁴ Entrevista concedida por SCATENA, João Carlos. Entrevista III. [set.2016]. Entrevistador: Daniela Costanzo. São Paulo. 1 arquivo .mp3 (90 min.).

³⁵ Disponível em <<http://www.ttc.com.br/>>. Acesso em 10 de outubro de 2016. TTC Engenharia de Tráfego e de Transportes Ltda: trata-se de uma consultoria privada, fundada por uma série de técnicos altamente capacitados egressos do Metrô, especializada em Engenharia de Tráfego e de Transportes. Fornecedora de serviços tanto no Brasil, como na América Latina, indo desde projetos de apoio em fusões, concessões e Parcerias Público – Privadas, até estudos de viabilidade operacional e econômica de projetos centrados na mobilidade urbana.

³⁶ Foram adicionadas as empresas Vetec Engenharia, TTC Soluções em Mobilidade e Promon Engenharia

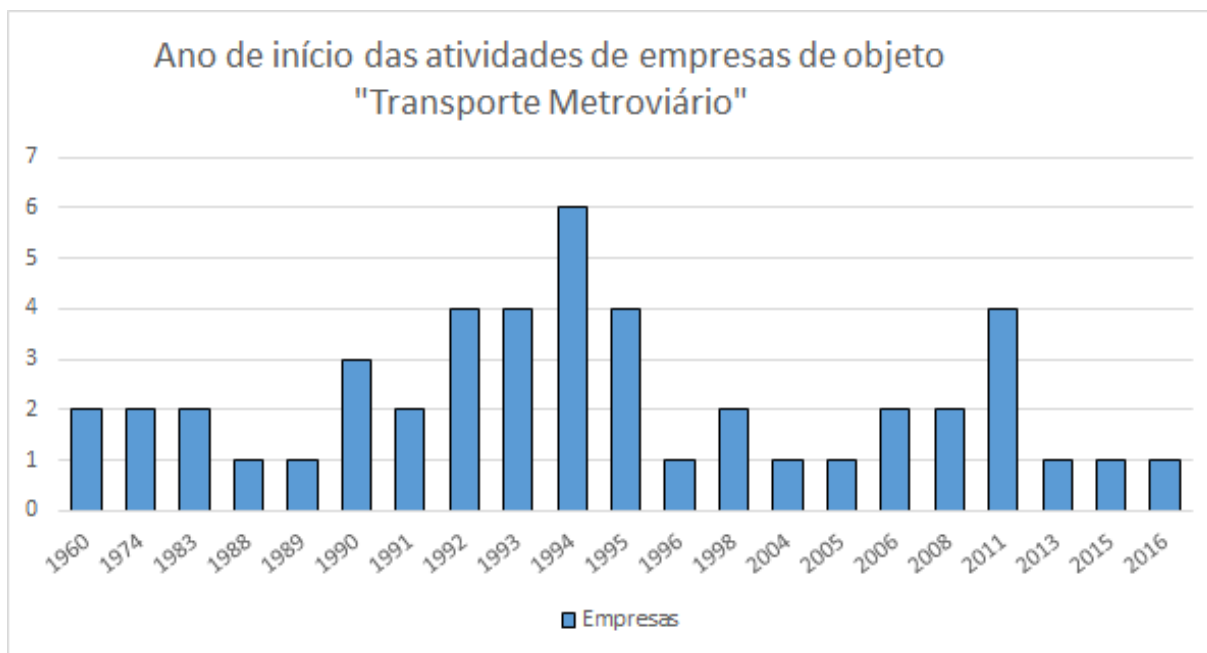


Gráfico 6 - Fonte: elaboração própria a partir de dados de entrevistas e da JUCESP

O ápice das mudanças nos quadros da Companhia, no entanto, foi consolidado no final dos anos 1990, principalmente por três motivos:

i) O Programa de Demissão Voluntária (PDV) de 1999 que teve 673 adesões e uma redução mensal de R\$4,4 milhões nas despesas da empresa e de 8% no quadro de funcionários. Esse PDV visava a troca de funcionários com salários altos por funcionários com salários baixos³⁷ e foi responsável por desmanchar um corpo técnico consolidado dentro da Companhia, como apontado por entrevistado:

Foi a ocasião que o corpo técnico, não só gerencial, mas todo o corpo técnico, engenheiros, arquitetos, economistas, sociólogos e etc., todos que compunham o metrô, foi desmanchado, graças ao PDV. Como em tantos outros momentos, em empresas, inclusive aqui na usp, quando você faz um programa desses, você perde capacitação técnica se você não repõe e não treina pessoas para fazer as funções. Primeiro de tudo o grau de qualidade diminui porque tem menos gente pra fazer as funções, e em segundo se perde a memória, a memória técnica, quem resolvia problemas, às vezes a teoria é diferente da prática e coisas desse tipo, então foi uma transformação muito grande. (SANTOS FILHO, 2016, informação verbal³⁸)

³⁷ Informação concedida por João Carlos Scatena em entrevista.

³⁸ Entrevista concedida por SANTOS FILHO, Gildo. Entrevista IV. [set.2016]. Entrevistadora: Daniela Costanzo. São Paulo. 1 arquivo .mp3 (68 min.).

ii) As mudanças na diretoria da empresa que afetaram seu corpo técnico e gerencial, informadas por Santos Filho e Scatena:

[Quando o Plínio Assmann era presidente (1973-1977) e quando o Celso Giosa (1991-1994) era presidente] tinha uma reunião semanal e uma discussão de projeto. Por exemplo, a gente tava discutindo a linha 5 que está em construção agora faz tempo. E esta reunião era mais ampla, então todos os diretores, todos os gerentes - e também não são muitos, uns 10 gerentes, é uma empresa muito enxuta - . Então todos os gerentes, o chefe de departamento da gerência que tava apresentando o projeto e os dois chefes de departamento mais a equipe do chefe de departamento ia desenvolver o projeto, e quem apresentava era a equipe. Era um negócio interessante, então a equipe era realmente envolvida quando desenvolvia um projeto e era ouvida e se alguém fosse contra o chefe de departamento em uma parte do projeto, e ele conseguisse provar que a posição dele era melhor, era assumido o lado dele e não o do chefe de departamento.

Agora, 13 anos fora não dá pra eu falar como está, já mudou a diretoria 4 vezes. (SCATENA, 2016, informação verbal³⁹)

quando voltei [a trabalhar no Metrô] em 1991, o Metrô tinha uma prática: o corpo gerencial fazia reuniões com os vários tipos de gerentes, manutenção, operação, enfim, toda a estrutura que era abaixo da diretoria fazia reuniões muito importantes para fazer a coordenação entre essas várias áreas do metrô. Nessas reuniões eram tomadas decisões bastante importantes visando harmonizar o projeto com a construção, com a manutenção e assim por diante. E esse grupo de gerentes acabou tendo muita força política dentro do metrô. Eram pessoas que vinham da época da inauguração da primeira linha, pessoas que já estavam no metrô há uns 20 anos nessa altura, quase todos engenheiros. E eu também participava, os assessores técnicos tinham acesso a essas reuniões. Lá pela altura do governo do Covas (1995-2001) houve uma mudança muito drástica, houve troca de presidente e diretoria do metrô que acabou com o poder do grupo gerencial, e aí começaram a acontecer coisas com as quais eu sei que os técnicos não concordavam. (SANTOS FILHO, 2016, informação verbal⁴⁰)

iii) O corte nos treinamentos de empregados. Com a queda de receitas da Companhia, os treinamentos no exterior e os intercâmbios técnicos tiveram seus recursos reduzidos e foram substituídos por programas de formação internos à Companhia:

³⁹ Entrevista concedida por SCATENA, João Carlos. Entrevista III. [set.2016]. Entrevistadora: Daniela Costanzo. São Paulo. 1 arquivo .mp3 (90 min.).

⁴⁰ Entrevista concedida por SANTOS FILHO, Gildo. Entrevista IV. [set.2016]. Entrevistadora: Daniela Costanzo. São Paulo. 1 arquivo .mp3 (68 min.).

Na linha de aproveitamento dos seus meios internos e levando em conta a escassez de recursos financeiros para investimento em programas de treinamento e desenvolvimento, o METRÔ buscou viabilizar com recursos próprios o desenvolvimento de programas internos que atendessem ao máximo as demandas mais solicitadas, bem como estabelecer parcerias com instituições do mercado. (METRÔ, 2001)

Ou seja, o corpo técnico consolidado que existia na Companhia perdeu poder dentro desta e, foi reduzido quantitativamente e ainda perdeu o investimento na formação técnica e intercâmbio financiados pelo Metrô anteriormente.

2.2.4 Mudanças na Companhia do Metrô: os parceiros privados

Os parceiros privados começam a aparecer nos relatórios da Companhia em 1983, quando a nova administração, do presidente Walter Nory, investe em vender espaços de publicidade e comércio nas estações. Em 1989, o Metrô privatiza as rodoviárias e cria o programa “Empreendimentos Associados” de associação de parceiros privados para explorar locais nas estações e implementar estações (ver tabela 1). É anunciada, em 1989, a construção da estação Água Branca com recursos privados. Tal estação nunca existiu, no entanto. Em 1991 é citado o futuro Shopping Tatuapé sobre o terminal de ônibus do Tatuapé, empreendimento a ser realizado pela CONDESHOP – Consórcio de Desenvolvimento de Shopping Centers (METRÔ, 1993). No entanto, só em 1992 o Metrô consegue regularizar a participação privada através da Lei Estadual 7835 de iniciativa do GESP e da STM. Tal lei regulariza a concessão de obras públicas e serviços públicos via licitações. Em 1997 o Metrô passa a comercializar espaços internos nas estações para instalação de estandes para venda de produtos. Em 1999 são fechados acordos de concessão de uso de áreas do sistema para instalação de cabos de fibra óptica e equipamentos dos serviços de telecomunicações, e de concessão de espaços para área e centro comerciais nas estações Santa Cruz e São Bento da Linha 1 – azul, naquela foi para implantação do Shopping Metrô Santa Cruz. Em 2003 foi concedida área da estação Corinthians-Itaquera da Linha 3 – Vermelha para construção do Shopping Metrô Itaquera e em 2005 para o Shopping Metrô Tucuruvi, na estação Tucuruvi da Linha 1 – Azul e para o Shopping Metrô Tatuapé 2, na eatação Tatuapé.

Tabela 1 – Concessões da Cia. do Metrô

Terminal Rodoviário Bresser	1989
Terminal Rodoviário Jabaquara	1989
Terminal Rodoviário Tietê	1989
Terminal Rodoviário Barra Funda	1989
Estacionamento Barra Funda	1990
Estacionamento Itaquera	1990
Estacionamento Penha	1990
Subestação elétrica primária Barra Funda	1997
18 sanitários públicos pagos	1999

Tabela 1- Fonte: elaboração própria a partir de relatórios da Companhia do Metropolitano de SP

O período de abertura da Companhia para a iniciativa privada coincide com um momento de pouco investimento e de crise (entre 1992 e 1996). Em 1996 são retomadas obras que estavam paralisadas por falta de recursos com dinheiro do BNDES e é anunciado o modelo de concessão da operação da Linha 4 – Amarela, que será tratado no próximo capítulo.

2.2.5 A Linha da Paulista

Todas as mudanças descritas acima aconteceram ao longo de muitos anos – décadas de 1980 e 1990 - e demoraram para se consolidar. A decisão e implementação da Linha 2 - Verde carrega, portanto, elementos dos dois momentos principais da Companhia do Metrô, que foram os expostos nesta dissertação como o modelo capacitado e o modelo pós-crise. Do primeiro momento, pode-se citar a prática de priorizar linhas que foi abandonada após a adoção de PPPs como forma de contrato⁴¹. Do segundo, pode-se citar a ausência de linhas de financiamento

⁴¹ Agradeço a sugestão da Silvana Zioni dada em entrevista

vinculadas com projetos de desenvolvimento do Governo Federal, como foi na construção das duas primeiras linhas do Metrô. O resultado foi um ritmo de construção muito mais demorado e a fonte de financiamento quase exclusiva do GESP.

A terceira linha do metrô foi decidida e apresentada no documento “Terceira Linha do Metrô de São Paulo – Estudo de Viabilidade Técnico-Econômico-Financeira” feito pelo Metrô e pela EMTU/SP em Junho de 1980. As opções eram a linha da Paulista, atual Linha 2 – Verde e a linha Sudeste-Sudoeste, atual Linha 4 – Amarela, que liga o Butantã na Zona Oeste ao centro.

O estudo parte dos objetivos definidos para a atuação pública nos transportes metropolitanos para desenvolver as demais avaliações sobre as duas linhas alternativas, as mesmas que estavam na rede básica apresentada pela HMD em 1968: a linha da Paulista (Clínicas até Vila Prudente) e a linha Sudeste-Sudoeste (Butantã até Parque Dom Pedro II):

A partir de diretrizes governamentais para os investimentos em transportes públicos urbanos a nível federal, estadual e municipais foram definidos os objetivos que determinaram a prioridade de implantação de uma das linhas. São eles:

- aumentar a eficiência dos serviços de transportes urbanos;
- melhorar as condições de vida da população;
- ordenar o crescimento urbano na Região Metropolitana de São Paulo;
- Contribuir para o desenvolvimento econômico e ampliar a autonomia energética do país. (METRÔ; EMTU, 1980, p. 12)

O estudo foi baseado nos dados da OD de 1977 e estruturado em 4 etapas (figura 2), sendo que a terceira etapa (avaliação das alternativas) se baseava nas 4 diretrizes governamentais apontadas acima.

Figura 2 – Etapas do Estudo de Viabilidade da Terceira Linha do Metrô

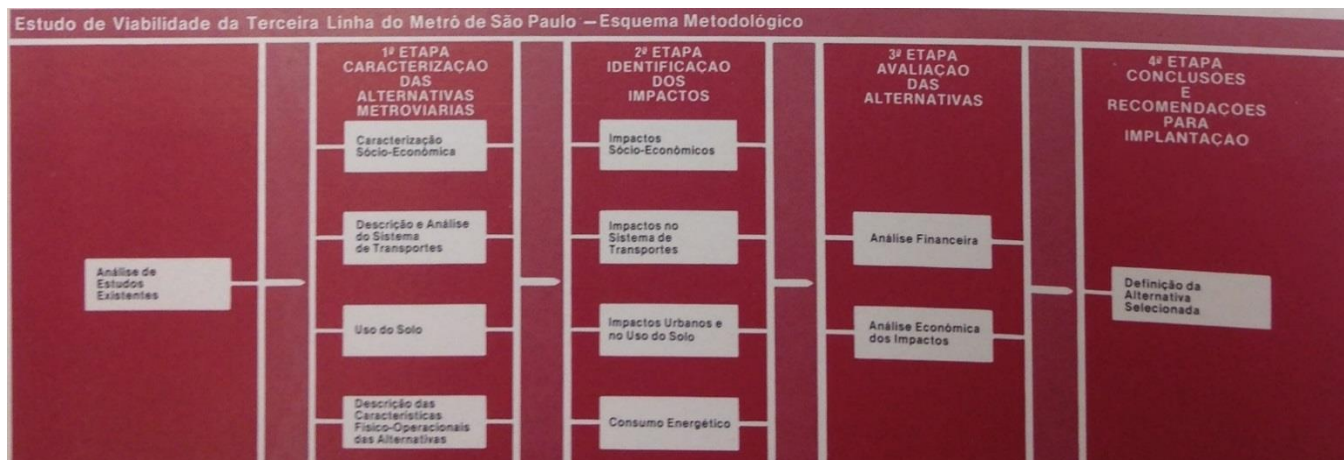


Figura 2. Fonte: METRÔ; EMTU, 1980

A conclusão do estudo, com base nos grupos de critérios e indicadores, foi a escolha da Linha Paulista, justificada conforme o texto abaixo e avaliada conforme a Matriz de Avaliação (tabela 2):

Para uma visualização global dos resultados foi elaborada uma Matriz de Avaliação, onde são apresentados os diversos critérios e indicadores agrupados em ordem de importância decrescente.

Assim o primeiro grupo destaca a nítida vantagem da Linha Paulista em relação ao principal indicador – taxa de retorno – e uma ligeira vantagem desta mesma linha no que diz respeito à relação passageiros transportados por cruzeiros investidos.

No segundo grupo de indicadores, em número de sete, a Linha Paulista apresenta uma acentuada vantagem em três deles: economia de tempo por cruzeiros investidos, incremento de áreas construídas na Região Metropolitana e menor estímulo à ocupação e adensamento do Centro Metropolitano. A Linha Sudeste-Sudoeste apresenta vantagem apreciável no indicador relativo a menor número de famílias desapropriadas. Os outros três indicadores deste grupo, embora mostrem uma ligeira vantagem para a Linha Paulista, podem ser considerados, a rigor, como impactos equivalentes para as duas linhas.

Por último, o terceiro grupo com quatro indicadores, mostra a vantagem da Linha Sudeste-Sudoeste em dois deles – redução no consumo de combustíveis e redução de poluentes – sendo que a Linha Paulista apresenta vantagem no indicador referente à economia de tempo para a população com renda inferior a 5 salários-mínimos. Para o indicador incremento no valor real dos terrenos o resultado foi equivalente para as duas linhas.

Em síntese, a maior viabilidade da Linha Paulista decorre de sua melhor resposta aos principais indicadores adotados, particularmente no primeiro e

segundos grupos, sendo que naqueles onde foi considerado valor equivalente, a Linha Paulista apresenta, via de regra, ligeira vantagem. A rigor, a Linha Sudeste-Sudoeste apresenta vantagem decisiva em apenas três indicadores, dois dos quais são do grupo de terceira ordem. (METRÔ; EMTU, 1980)

Grupo	Critérios	Indicadores	Linha Paulista	Linha Sudeste-Sudoeste
1	Eficiência Econômica	Taxa de retorno em 1990 (%)	10,9	6,5
	Demanda Atendida	Passageiros transportados por Cruzeiros Investidos (Passageiros/ano por Cr\$1.000 investidos)	3.524	3.505
2	Tempo de Viagem no Sistema de Transportes	Economia de tempo por Cruzeiros Investidos (n° hora/ano X Cr\$ 1000 investidos)	3,98	2,56
	Desapropriações	Famílias Desapropriadas (número)	730	500
	Intensidade do Uso do Solo Metropolitano	Incremento na Ocupação de Áreas Livres na Região Metropolitana em 1990 (%)	8	7,5
		Incremento de Área Construída na Região Metropolitana em 1990 (%)	33	22
		Intensidade de Urbanização no Sentido Leste-Oeste (%):		
		-Ocupação de Áreas Livres em 1990 (48,3% em 1977)	59,6	59,3
		-Área Construída em 1990 (19,3% em 1977)	35,1	34,7
		Menor Estímulo à Ocupação e Adensamento do Centro Metropolitano:		
		-Acréscimo na Ocupação de Áreas Livres até 1990 (%)	0,4	0,5
		-Acréscimo de Área Construída até 1990 (%)	6,8	10,4
		Maior Estímulo à Ocupação e Adensamento na Zona Consolidada:		
		-Acréscimo na Ocupação de Áreas Livres até 1990 (%)	11,2	10,4
-Acréscimo de Área Construída até 1990 (%)	18,1	16,8		
3	Economia de Combustível	Redução no Consumo de Combustíveis dos Ônibus (%)	3	4
	Economia de Tempo para a População de Baixa Renda	Economia de tempo para a População com Renda Média Mensal Família inferior à 5 Salários-Mínimos (milhões de horas/ano)	121	84
	Valorização dos Terrenos	Incremento no Valor Real dos Terrenos (Cr\$ milhões)	16.710	16.380
	Emissão de Poluentes	Redução de Poluentes (%)	2,8	3,9

Tabela 2: Matriz de Avaliação. Fonte: elaboração própria a partir de Terceira Linha do Metrô de São Paulo (METRÔ; EMTU, 1980)

A escolha foi baseada, portanto, em primeiro lugar na eficiência econômica da linha e na demanda atendida. Em segundo lugar, na economia do tempo de viagem, nas desapropriações e na intensidade do uso do solo, sendo que aqui é importante ressaltar que foi privilegiado o menor estímulo ao adensamento do centro. Em terceiro lugar, considerou-se a redução no consumo de combustível dos ônibus, a economia de tempo para a população de baixa renda, a valorização dos terrenos e a emissão de poluentes.

O cronograma da linha previa sua construção em três trechos, Clínicas-Paraíso, Paraíso-Sacomã e Sacomã-Oratório e sua conclusão em 1991.

Os recursos estimados para a construção da linha se baseavam na situação de 1980 da Companhia, ou seja, esperava-se que o financiamento viesse principalmente do FINAME e da FINEP:

O Metrô de São Paulo vem atuando dentro dos princípios da FINAME, aumentando cada vez mais o índice de nacionalização. Na Linha Paulista, a nacionalização dos equipamentos, sistemas e material rodante será de 93%, em termos de valor. Estima-se que 60% do valor das parcelas nacionais dos sistemas e 100% da parcela nacional do material rodante serão financiados pela FINAME.

Outra fonte de financiamento com a qual o Metrô de São Paulo tem contado é a Agência Financiadora de Estudos e Projetos, fonte esta que será utilizada para construção da Linha Paulista, estimando-se que 30% do valor de estudos e projetos serão por ela financiados. (METRÔ; EMTU, 1980)

A linha começou a ser construída em 1987 e teve as duas últimas estações entregues somente em 2010, sendo que houveram algumas mudanças no traçado. No eixo Oeste, a linha que antes iria até a estação Clínicas foi até a Vila Madalena e no eixo Sudeste foi até a Vila Prudente, chegando até a estação Oratório por outra linha, em formato de monotrilho, e 2014.

O GESP foi responsável por 99,78% do financiamento da linha e o BNDES por apenas 0,19%.

2.3 Conclusões do Capítulo

Entre o final dos anos 1970 e o final dos anos 1990, o Metrô de São Paulo experimentou o auge e a queda de seu modelo capacitado. Tal auge pôde ser alcançado com o aumento dos investimentos do Governo Federal, que em um contexto de crescimento econômico e de centralização política investiu na Linha 3 – Vermelha, não só financeiramente mas também politicamente, concentrando esforços em resolver os atritos entre ferroviários e metroviários. O contexto era favorável a esta configuração, dada a crise do petróleo, o investimento federal em um aparato institucional responsável pelos transportes urbanos e o corpo técnico capacitado construído pela Companhia do Metropolitano de São Paulo.

A economia brasileira, no entanto, entrou em uma crise resultante do modelo anterior de desenvolvimento e o Governo Federal, sem dinheiro para investir, cortou os investimentos nas empresas públicas. Neste ínterim, o Metrô passou a ter maior parte do seu capital social pertencente ao Governo Estadual, que também passou a tomar as decisões dentro da Companhia. Com pouco dinheiro, a Companhia perdeu funcionários, perdeu sua capacidade de formação e viu desmontar um corpo técnico consolidado desde sua constituição, no início dos 1970. Um dos resultados destes processos foi a Linha 2 – Verde sendo financiada quase que exclusivamente pelo Governo do Estado de São Paulo e um ritmo de obras lentíssimo.

Capítulo 3 – O papel do Estado e do capital privado no modelo de PPP's: o caso das Linhas 4 e 6 do Metrô

Introdução

Este capítulo aborda o processo de tomada de decisão e implementação da Linha 4 – Amarela, sendo esta produto de uma parceria público-privada (PPP) entre o Metrô e a Via Quatro⁴². Para compreender a adoção deste modelo, apresenta-se, primeiramente, a conjuntura política e econômica dos anos 1990, 2000 e 2010 no Brasil, com foco, sobretudo, nas desestatizações de certas empresas, setores e serviços oferecidos antes pelo Estado e na adoção da regulação como função deste em relação a estas empresas, serviços, setores específicos, tornando-se um modelo predominante para a construção de infraestruturas. Em seguida, tratar-se-á da economia internacional, do papel do Banco Mundial e das ideias do *New Public Management*, que foram difundidas e adotadas em diversos países como uma nova forma de gerir o Estado. Posteriormente, serão abordadas as especificidades deste modelo de relação público-privado que são as PPP's e, por fim, será exposto o processo de tomada de decisão sobre a linha, os principais atores e financiadores.

3.1 Conjuntura econômica e política: O Capitalismo Regulatório

Com a crise econômica a partir da década de 1970 na Europa e nos Estados Unidos, algumas ideias e diretrizes sobre a administração do Estado começaram a surgir tanto na academia quanto em governos e em órgãos internacionais como o Banco Mundial. Ideias que iam no sentido de mudar o caráter do Estado no que diz respeito, entre outras coisas, à prestação de serviços públicos. Se antes o Estado não só dirigia os serviços público mas também os fornecia, ele passa, aos poucos, a apenas guiar, ou *steer*⁴³, como argumenta Levi-Faur (2005). O autor observa esta tendência do Estado deixar de ser responsável por fornecer a política em

⁴² Via Quatro é a concessionária responsável pela operação e manutenção da Linha 4-Amarela do metrô de São Paulo.

⁴³ O autor utiliza as metáforas *row* (remar) e *steer* (guiar) para designar as tarefas do Estado, que passam a não ser mais de remar e guiar para ser apenas de guiar.

determinados setores e passar apenas a regular em diversos países capitalistas a partir dos anos 1970, afirmando que o neoliberalismo e a globalização econômica não refletiram, em muitos casos, em cortes de gastos sociais nem em crise do estado-nação, mas sim em uma promoção enorme da regulação, no que o autor chamou de “Difusão do Capitalismo Regulatório” (LEVI-FAUR, 2005).

Esta mudança, que como toda grande mudança é lenta e apresenta variações a depender do tempo e do local, chegou também na América Latina, e em especial no Brasil no final da década de 1980 e início da década de 1990 e continua até os dias atuais. Um dos pontos principais desta transformação é a participação da iniciativa privada na entrega dos serviços, intensificada a partir da Reforma Gerencial implementada no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso.

Para compreender melhor a adoção do novo modelo de Estado do capitalismo regulatório e suas especificidades no que diz respeito ao Brasil e ao Metrô, nesta seção são apresentados os processos de privatização e concessão de empresas e serviços públicos no Brasil, a Reforma Gerencial de 1995, a adoção de Parcerias Público Privada ao redor do mundo e no Brasil e a recomendação deste modelo pelo Banco Mundial. Em seguida, são apresentadas as formas pelas quais todos esses processos influenciaram as decisões da Companhia do Metrô.

3.1.1 A iniciativa privada no Estado Brasileiro

O processo de privatização de empresas estatais no Brasil teve início em 1981, com a criação da Comissão Especial de Desestatização no governo Figueiredo, a qual privatizou, em um curto espaço de tempo, 20 empresas (PINHEIRO & GIAMBIAGI, 1992); já no governo Sarney, entre 1985 e 1989, mais 18 empresas estatais foram para a leva de privatizações. Lembrando que a maior parte das empresas privatizadas neste período eram de pequeno porte, baixo valor de venda e eram, na verdade, em sua maioria, empresas privadas que foram estatizadas pelo BNDES anteriormente e estavam voltando para o setor privado, como mostram Pinheiro e Giambiagi (1992). É importante salientar que por privatização entendemos a entrada efetiva da iniciativa privada em setores anteriormente administrados e gerenciados pelo Estado,

entrada cujas configurações vão desde a venda de ativos financeiros, passando por concessões de exploração e administração até contratos, os quais preveem sua devolução ao setor público, decorrido certo período, variável no tempo, de aproveitamento comercial e financeiro. Apesar de apresentarem-se como casos distintos, mantém a determinação central apresentada acima, a qual leva a mudanças significativas na administração, gerenciamento e elaboração de políticas nos setores por ela afetados.

Voltando ao assunto proposto nesta seção, com o governo Collor (1990-1992) houve uma intensificação deste processo e mudança do caráter das empresas que eram seus objetos, sendo incluídas grandes estatais, com valor de venda maior do que os das anteriores. Neste período, as privatizações passaram a fazer parte do Programa Nacional de Desestatização (PND) aprovado em lei via medida provisória. Algo prosseguido e acentuado no governo Itamar, maximizando ainda mais as privatizações no Brasil (PINHEIRO & GIAMBIAGI, 2000)

Nos governos FHC (1995-2002), ocorreram mudanças no caráter e na amplitude da relação do Estado com a iniciativa privada. A partir de 1995, quando foi promulgada a Lei de Concessões (Lei 8.987), passou a ser possível não apenas vender ativos das empresas do setor produtivo, mas também conceder a prestação e cobrança de serviços públicos. Assim, as privatizações e concessões se intensificaram ainda mais, alcançando os setores de mineração e infraestrutura, além de estados e municípios. O aparato institucional que sustentou tais privatizações também passou por alterações importantes, o PND continuou existindo, mas a Comissão de Privatização, que era responsável pelo programa, foi substituída pelo Conselho Nacional de Desestatização, mais próximo do Governo Federal (PINHEIRO & GIAMBIAGI, 2000). Neste mesmo ano, decretos aboliram a distinção entre empresas brasileiras de capital nacional e estrangeiro e o monopólio público nas telecomunicações, diminuindo os obstáculos às parcerias e privatizações.

Ao mesmo tempo, ganhava espaço o conceito de administração pública gerencial, cujo aparecimento se deu com a crise dos anos 1970 na Europa e nos Estados Unidos. A partir deste período, passa a ganhar espaço certa ideia de Estado eficiente e uma crítica ao aparato burocrático do Estado de bem estar social, as quais foram importantes para a elaboração do chamado *New Public Management*. Pensado como um modelo de reforma e gestão do Estado baseado nas ideias da teoria da escolha pública, cuja formulação fora pensada como a aplicação

da economia à política, ou seja, parte-se da ideia de que a política funciona como o mercado econômico, onde os indivíduos são auto - interessados e racionais e fazem suas escolhas de impacto público buscando maximizar seus ganhos. Desta forma, os burocratas do Estado buscam ampliá-lo para aumentar sua função e seus ganhos, sendo recomendável, segundo tal teoria, um Estado mínimo que fique responsável apenas por gerir os contratos e proteger a propriedade privada.

Entre o final dos anos 1970 e o início dos anos 1990, reformas administrativas baseadas no *New Public Management* - doravante NPM - começaram a ser implementadas em diversos países do mundo com a intenção de reduzir o tamanho do Estado através de privatizações e da competição entre fornecedores de serviços públicos (ANDREWS, 2010). Neste bojo, foi elaborada também a teoria do principal agente, que tenta apreender e entender uma situação de separação entre os responsáveis pela concepção, constituição de um *know – how* e formulação de políticas públicas - a cargo do “principal” – e entre os encarregadas pela implementação destas - a cargo do “agente”. Em uma situação, na qual o principal, neste caso o Estado, busca atingir seus objetivos por meio dos agentes, devendo, portanto, criar sanções e recompensas que sirvam tanto para regular, quanto para controlar estes últimos. Ao modo da relação, respectivamente, entre Metô e ViaQuatro, explorada de modo mais pormenorizadamente na seção 3.2.2.

O modelo proposto pelos elaboradores do NPM, a partir do que apresenta Andrews (2010), baseia - se nas três tendências principais abaixo colocadas:

- I. *O movimento pela eficiência*: a partir da qual previa-se o controle financeiro, uma ênfase nas privatizações, o estabelecimento de metas, incentivos financeiros para motivar os gerentes e o enfraquecimento da participação da sociedade civil
- II. *Horizontalização e descentralização*: redução dos níveis decisórios e aumento da delegação de poder decisório para instâncias descentralizadas. Substituição das hierarquias por contratos e das privatizações por terceirizações
- III. *Em busca de excelência*: valorização da cultura organizacional, com destaque aos valores, rituais e símbolos.

No Brasil, os princípios do NPM chegaram com força após a crise dos anos 1980, já descrita no capítulo anterior, porém elas foram implementadas com mais intensidade na Reforma Gerencial de 1995, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso que criou o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) e nomeou Luís Carlos Bresser Pereira como seu chefe e ministro.

A reforma partiu do diagnóstico de que a solução para a crise estava no Estado, o qual passava por múltiplas crises, quais sejam: por uma crise fiscal, uma crise do modelo de intervenção estatal na economia e uma crise no seu aparelho burocrático. A solução apontada era reduzir o tamanho do Estado, sobretudo com privatizações, terceirizações e desregulamentações (ANDREWS, 2010). Para isso, foi proposta a classificação de setores de Estado segundo diferentes formas de administração - gerencial e burocrática - e de propriedade - pública, privada ou pública não estatal - de modo que alguns setores deveriam passar por uma “desburocratização” baseada, dentre outras coisas, na retirada de algumas regras como estabilidade de emprego e aplicação de controles utilizados na iniciativa privada, à maneira de metas e sanções.

A realização plena desta reforma deveria, segundo as lições de Andrews, seguir os passos seguintes:

Para implementar a reforma, partiria-se de três “projetos básicos”: a) o projeto de avaliação estrutural, b) a criação de agências autônomas (inclusive agências executivas) e c) a criação das organizações sociais. O projeto estrutural seria a análise de todas as funções do Estado com o objetivo de determinar os setores que seriam privatizados, “publicizados” - ou seja, executado por organizações sociais - ou que manteriam o modelo burocrático de administração. Segundo o Plano Diretor, esse projeto seria fundamental para a execução dos outros dois. (ANDREWS, 2010, p. 106)

Sem conseguir executar os planos previstos, o resultado da reforma pode ser resumido à emenda constitucional n. 19 de 1998 e seus efeitos, que não foram poucos. Tal emenda limitava as despesas com pessoal na União, nos Estados e nos Municípios através de tetos impostos ao orçamento e regulamentados posteriormente com a Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000, além da determinação de que os gastos funcionais deveriam ter prévia dotação orçamentária. O resultado disso foi a adoção de formas alternativas de contratação pelo Estado, via, por exemplo,

empresas e fundações, principalmente das terceirizadas, para prestação de serviços (ANDREWS, 2010). Além disso, a literatura aponta ainda a descentralização do poder da Presidência da República, incluindo seus ministros (MATTOS, 2006), e a consequente passagem deste poder para burocracias técnicas que operam em arranjos institucionais específicos elaborados por *experts* no assunto (MATTOS, 2006; LEVI-FAUR, 2005) que, no caso do Brasil, negociam diretamente com os setores afetados por cada uma das políticas reguladas.

As mesmas tendências eram observadas no plano estadual, em diversos estados, ao modo de São Paulo, onde Programa Estadual de Desestatização (PED) foi aprovado em 1996, no Governo Covas. Entre os objetivos dos programas estaduais estava amortizar parcelas das dívidas com a União e retomar o investimento em infraestrutura (ENGLER, 2001; MATOS FILHOS & OLIVEIRA, 1996). O PED de São Paulo utilizou principalmente três modalidades de desestatização: (i) alienação de participações societárias; (ii) abertura de capital de sociedades sob controle estatal ou de economia mista antes fechada, sem ações na bolsa; (iii) concessões e permissões de serviço público. O PED paulista privatizou grandes empresas estaduais entre 1996 e 2001, tendo um novo impulso de parcerias com a iniciativa privada em 2004, no Governo Alckmin, a partir da criação do Programa de Parcerias Público-Privadas e da Companhia Paulista de Parcerias pela Lei Estadual nº 11688.

Um passo importante na continuidade das políticas de privatização e concessão do Governo Federal foi a lei das PPP's de 2004 (Lei 11.079) enviada pela presidência da república durante o governo Lula. Tal lei será discutida mais adiante, mas é importante ressaltar que ela foi mais um passo das medidas iniciadas anteriormente, sobretudo aquelas da Reforma Gerencial de 1995. Prova disso é o fato de Fernando Haddad, então Assessor especial do Ministério do Planejamento e responsável por enviar a lei ao Congresso Nacional, citar a “plena adequação da lei de parcerias à lei de responsabilidade fiscal e à lei de execução orçamentária” como um dos méritos da lei de parcerias. Uma das preocupações do assessor ao apresentar a lei era que esta permitisse o investimento privado em infraestrutura e não afetasse as contas públicas (HADDAD, 2003).

3.1.2 Economia e o Banco Mundial

Completando o quadro sobre as mudanças do Estado a partir da crise dos anos 1970 e 1980, é importante citar o papel do Consenso de Washington e do Banco Mundial nos processos que se seguiram à crise, sobretudo influenciados pelas ideias do NPM apresentadas acima. Tais instituições internacionais serviram de instrumento para disseminação das práticas do NPM e foram importantes para compreender o financiamento da Linha 4 - Amarela e suas consequências dentro da Companhia do Metrô.

A tendência liberalizante da economia mundial teve suas diretrizes estabelecidas no que ficou conhecido como o Consenso de Washington em 1989, fundado em um acordo feito entre o FMI, o Banco Mundial e o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos para definir as recomendações econômicas direcionadas aos países em desenvolvimento. As medidas fundamentais recomendadas pelo consenso eram austeridade fiscal, liberalização do mercado e privatização, como apontam Saes e Saes (2013):

Equilíbrio orçamentário, redução de despesas e não aumento de impostos para combater o déficit público, determinação de taxas de juros e comercial e financeira (fim da proteção aos produtos manufaturados e fim dos controles sobre os fluxos de capitais), privatização de empresas públicas, desregulamentação de atividades para promover a concorrência, entre outros itens faziam parte do conjunto “correto” de medidas sugeridas aos países latino-americanos e que, em grande parte, foram adotadas por vários deles (SAES & SAES, 2013, p. 581)

No Banco Mundial esta tendência ficou documentada no Relatório sobre Desenvolvimento Mundial (RDM) do ano de 1990, publicação anual do banco que expressa a visão da instituição sobre seus assuntos mais importantes. O RDM de 1990 traz quatro diretrizes principais sobre a ação do banco (PEREIRA, 2015): a) políticas sociais de alívio da pobreza coerente com ajuste macroeconômico; b) mudança do papel do Estado na economia, o qual deve buscar uma harmonização com o mercado e investir em áreas estratégicas de infraestrutura, além de racionalizar sua burocracia e aperfeiçoar a estrutura administrativa e legal com o fito de privatizar empresas públicas; c) incorporação da questão ambiental; d) ideia de governança como eficácia das instituições públicas e ajustes entre os diferentes atores públicos e privados. Nos RDM's seguintes, estas diretrizes se reforçaram (PEREIRA, 2015).

Cabe ressaltar que, para o Banco Mundial, não se trata de reduzir o Estado, mas de direcionar suas ações para o crescimento econômico conduzido pelo setor privado (PEREIRA, 2015). Para implementar suas diretrizes, o instrumento mais utilizado pelo banco é o empréstimo condicional, pois através das condições impostas para seu oferecimento, sobretudo para países em desenvolvimento, o banco coloca sua agenda política para tais países. Seus condicionantes englobam a administração pública, a economia, as instituições políticas e a sociedade civil.

No RDM de 1997, o banco trata especificamente do papel do Estado, apresentando a importância deste enquanto catalisador do crescimento, mas não de forma direta; o monopólio estatal de serviços sociais ou de infraestrutura é criticado, e são incentivadas as parcerias público-privadas. O relatório apresenta, ainda, exemplos de sucesso deste tipo de parcerias (BANCO MUNDIAL, 1997).

Dada a importância desta modalidade de parceria para o Banco Mundial e sua expansão nos últimos anos, este mantém um banco de dados sobre parcerias público-privadas ao redor do mundo e emite diversos relatórios sobre o assunto em seu site. Deste banco de dados, Hammami, Ruhashyankiko e Yehoue (2006) observaram que, entre 1990 e 2003, a maior parte dos projetos de PPP no mundo foram financiados pelo Banco Mundial e os órgãos ligados a ele (ver gráfico 7).

Gráfico 7 – Número de Projetos de PPP Financiados por Agências de Desenvolvimento (1990-2003)

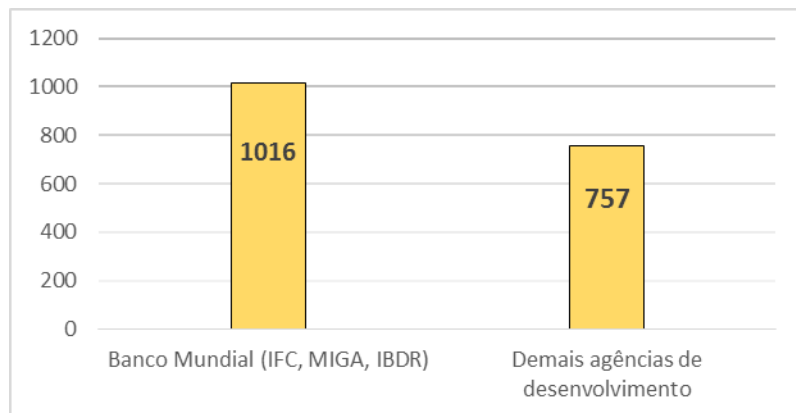


Gráfico 7 - Fonte: elaboração própria a partir de Hammami, Ruhashyankiko e Yehoue(2006)

Os países que mais tiveram projetos de PPP e maior volume de capital investido nisso entre 1990 e 2015 são os da América Latina⁴⁴, algo que aponta para a importância e razoável hegemonia das ideias anteriormente apresentadas sobre desregulamentação estatal e privatizações, como também para as mudanças radicais das ideias e orientação das políticas econômicas e de desenvolvimento neste lado do globo. Como será mostrado adiante, o Banco Mundial exigiu a participação de um parceiro privado para financiar a Linha 4 – Amarela.

3.1.3 O instrumento de Política Pública – PPP's

O que é conhecido hoje no Brasil como Parceria Público-Privada é uma obra ou um serviço público de longo prazo, envolvendo um contrato duradouro entre os setores público e privado onde os riscos e investimentos são compartilhados entre estes atores (RITCHIE, 2006). Este conceito surgiu primeiro no Reino Unido, onde, em 1989, o governo emprestou dinheiro diretamente do setor privado para investir nas *Housing Associations, HA's*, programa de moradia popular do país. Após esta experiência, o governo passou a adquirir financiamento privado para outras construções, criando o *Private Finance Initiative*, parte do que hoje é chamado no Reino Unido de *public-private partnership*.

⁴⁴ Ranking do Banco Mundial, disponível em:

No Brasil, essa modalidade de parceria, regulada pela Lei 11.079/2004, abrange dois tipos de concessão (administrativa e patrocinada), as quais têm em comum o fato de exigir “do parceiro privado um investimento considerável na implementação ou melhoria de uma infraestrutura, cuja amortização e remuneração se obtêm por meio da exploração (operação e manutenção) dessa infraestrutura pelo mesmo parceiro privado” (RIBEIRO & PRADO, 2007, p. 30). O que distingue as concessões administrativa e patrocinada é a forma de remuneração do parceiro privado por parte do parceiro público: na concessão administrativa a remuneração é via contraprestação total do parceiro público; na concessão patrocinada a contraprestação é parcial, normalmente como complemento ao pagamento que o usuário faz diretamente pelo serviço. O diferencial jurídico desta lei de PPP's é que ela permite contraprestação direta do parceiro privado pelo parceiro público, o que não era possível por lei antes, de forma que esta permite que o parceiro privado complemente até 70% da remuneração do contratado privado, valor que pode ser ainda maior se houver autorização legislativa específica (OLIVEIRA, 2012).

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

Essas negociações são mais intensas ainda quando o objeto da parceria é um investimento de longo prazo, como é o caso de infraestruturas de transporte. Outro agravante neste tipo de empreendimento, é o que Marques (2013) aponta sobre a especificidade deste mercado, visto que como o Estado é o único comprador neste nicho, há uma grande tendência dos vendedores tentarem influenciar o preço, as características dos produtos e as quantidades. Como afirma o autor, “o mercado de infraestrutura, portanto, é intrinsecamente político, e há incentivos para que se busque continuamente construir e ampliar a permeabilidade estatal” (MARQUES, 2003, p.50)

Medda (2007) define quatro principais riscos envolvidos em PPP's do setor de transportes. O primeiro são os riscos técnicos, como o atraso ou aumento no custo das obras. O

segundo são os riscos comerciais, como alterações na demanda de passageiros. O terceiro são os riscos políticos e regulatórios, relacionados com possíveis ações governamentais que impactam diretamente na parceria, seja encerrar a concessão, criar impostos ou regulações que encarecem a operação do serviço ou alterar a forma de arrecadação de tarifas. Por fim, o quarto tipo são os riscos econômicos e financeiros, como taxas de câmbio, conversibilidade de moedas, índices de inflação e crescimento econômico.

Para dar continuidade ao argumento, é interessante que olhemos o sugerido por Lascoumes e Le Gales (2007), para os quais os instrumentos utilizados em políticas públicas devem ser uma categoria de análise, dado que estes mudam a política por si só, independentemente dos objetivos dos atores políticos ao optar por um instrumento. Os autores definem instrumentos de políticas públicas como dispositivos técnicos e sociais que organizam relações sociais específicas entre o Estado e o entregador dos serviços. Eles podem ser os contratos, a forma de tarifação, a forma de regulação, etc.

3.1.4 PPP's como solução para a crise de Estado

Como dito anteriormente neste capítulo, as PPP's tiveram como origem e inspiração a *Private Finance Initiative*, editada no governo inglês de Margaret Thatcher, e foram justificadas como uma solução para a crise de Estado (OLIVEIRA, 2012). Da mesma forma, as PPP's aparecem nos relatórios do Banco Mundial como uma solução para os países em desenvolvimento investirem em infraestrutura, em um contexto de crise fiscal dos países latino - americanos.

Justamente por ter parte dos investimentos financiados pela iniciativa privada, as PPP's são vistas como tal solução. No entanto, Bandeira de Mello (2012) critica a possibilidade do parceiro público cobrir até 70% da remuneração do parceiro privado que a lei brasileira oferece na modalidade patrocinada. Deste modo é preciso examinar, portanto, as especificidades de cada projeto de PPP para entender se elas se apresentam de fato como uma alternativa para investimentos os quais o Estado não é mais capaz de financiar.

3.1.5 As PPP's e a independência da ideologia dos partidos no governo

No Reino Unido, tanto o Partido Conservador quanto o Partido Trabalhista fizeram muito uso das PPP's (RITCHIE, 2006). No Brasil, os governos estaduais ligados ao PSDB, o governo federal nos mandatos do PT e os governos municipais administrado por diversos partidos diferentes aprovaram ou iniciaram muitos projetos de PPP: entre 1990 e 2015 o Brasil aprovou 770 projetos de PPP⁴⁵, dos 737 projetos compilados pelo site Radar PPP⁴⁶, 82 eram da União, 26 do Distrito Federal, 245 dos estados e 376 dos municípios.

As leis propiciadoras das parcerias tiveram, inclusive, participação direta e empenho do executivo para aprová-las. A lei estadual nº11.688 foi enviada pelo Governador Geraldo Alckmin para a Assembleia Legislativa de São Paulo. A lei federal nº11.079 foi de iniciativa de Fernando Haddad (PT), à época Assessor especial do Ministério do Planejamento, assessorado por consultores jurídicos, elaborou uma minuta da lei e negociou-a no governo, sendo esta enviada para o Congresso Nacional pelo Poder Executivo (RIBEIRO & PRADO, 2007).

Como dito anteriormente, por ser um instrumento que exige negociações entre os atores, a PPP em si pode assumir diferentes características a depender da alocação de riscos e do formato da concessão. Por este motivo, o instrumento mesmo não é característico de um espectro ideológico específico que possa ser assumido por partidos de direita ou esquerda, constituindo-se em um instrumento disseminado entre diferentes países e partidos, principalmente após a disseminação das ideias do NPM. Desdobrando-se daí a importância de estudos empíricos que mostrem os impactos dos projetos nas políticas e nos setores específicos.

3.2 A PPP como instrumento no metrô de São Paulo

O foco deste trabalho é a política pública ela mesma e as relações que se estabeleceram entre os setores público e privado no Metrô de São Paulo. Cabe entender, deste modo, como este instrumento foi utilizado neste caso específico e quais os resultados disso. Nesta seção são

⁴⁵ Banco de dados do Banco Mundial, disponível em: <http://ppi.worldbank.org/snapshots/country/brazil> (acesso em 22 de maio de 2016)

⁴⁶ Disponível em: <https://www.radarppp.com/portfolio/radar-de-projetos/> (acesso em 22 de maio de 2016)

apresentadas as decisões sobre o desenho da linha e o contrato de concessão e as principais consequências destes.

3.2.1 A Linha 4 - Amarela - negociações do projeto e do desenho da linha

A Linha 4 - Amarela nos moldes que está sendo implantada atualmente, da Luz até a Vila Sônia, já estava prevista na Rede Básica do consórcio HMD em 1968, porém algumas mudanças ocorreram em seu traçado, localização das estações e extensão. Tais mudanças de configuração se deram em conjunto com as negociações sobre o financiamento da Linha junto ao Banco Mundial, ao Governo Federal e aos demais atores envolvidos nas decisões da linha e que serão apresentados a seguir. As principais informações das decisões sobre esta linha estão localizadas no documento intitulado “Metrô de São Paulo - Linha 4 - Amarela - Histórico e configuração atual”, publicado em 2001 pela Diretoria de Planejamento e Expansão dos Transportes Metropolitanos da Companhia do Metropolitano de São Paulo que será utilizado aqui.

O Metrô iniciou as negociações com “organismos internacionais de crédito, como o Banco Mundial, visando viabilizar os recursos para a implantação imediata” (METRÔ, 1993) da Linha 4 em 1992, mesmo ano em que a Secretaria dos Transportes Metropolitanos (STM) e o GESP conseguiram aprovar a Lei Estadual N. 7835 que regulariza a concessão de obras públicas e serviços públicos via licitações. No Relatório da Administração de 1992, a Companhia defende as parcerias com a iniciativa privada para as diversas atividades da empresa pública e destaca a aprovação da lei 7835:

A construção de uma rede metroviária (...) exige constante inversão de recursos, o que, não raro, impõe difíceis sobrecargas à capacidade econômico financeira do Estado, seu principal ponto de apoio.

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

Esse programa busca identificar as oportunidades que a implantação e a operação do metrô representam, para determinados setores econômicos, tratando de equacionar os possíveis modos de participação desses setores, na atividade de transporte ou em atividades correlatas, sem que

isso afete a funcionalidade e a concepção básica do sistema. Inúmeras questões institucionais, porém, sempre impuseram entraves à adoção das soluções propostas: Em 1992, numa atitude muito positiva para a remoção desses entraves, o Governo do Estado e a Secretaria dos Transportes Metropolitanos lograram a aprovação da lei número 7835 de 08 de maio, sobre contratos de concessão e permissão para construção, exploração, operação e administração de obras e serviços públicos. Criaram-se assim, condições legais para a efetiva parceria entre Estado e iniciativa particular, tanto na exploração de espaço aéreo de obras públicas, como na privatização da gestão e administração de equipamentos de transporte (METRÔ, 1993, pp. 15-16)

Em 1993 foi feito o projeto básico detalhado da linha e diversas missões do Banco Mundial foram recebidas pelo Metrô para discutir os aspectos técnicos e econômicos do projeto. O traçado proposto até então era da Vila Sônia até a Luz, sendo o trecho prioritário Vital Brasil-Paulista (atualmente Butantã-Paulista). Segundo o Relatório da Administração de 1993, “das várias alternativas desenvolvidas pela equipe técnica do Metrô, e exaustivamente discutidas com os ‘experts’ internacionais do BIRD, obteve-se a resolução considerada como a de melhor aproveitamento técnico e também a mais adequada do ponto de vista econômico” (METRÔ, 1994). Neste mesmo ano foram solicitados recursos ao Banco Mundial através do BIRD e ao Eximbank do Japão.

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

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

- A inexistência de subsídios operacionais no sistema descartava concessão(ões) meramente operacional(is), uma vez que iniciativas desse tipo são usualmente empregadas para aumentar a eficiência operacional e reduzir cargas de subsídio elevadas.
- As receitas da companhia, de sua parte, historicamente não cobriram, como atualmente não cobrem, os investimentos para a expansão. A participação privada, portanto, deve buscar a potencialização dos investimentos na expansão, devendo, necessariamente, ser acompanhada de investimentos.
- Os sistemas de transporte são diferentes entre si: dimensões dos serviços e dos investimentos, personalidade empresarial, características financeiras, dentre outros aspectos. Dentro do mesmo sistema, diferentes projetos e empreendimentos apresentam diferentes dimensões, contornos, características. Assim, cada projeto deve receber tratamento específico, rejeitando-se soluções “universais”.
- No caso específico dos sistemas de alta capacidade sobre trilhos, a experiência local e internacional demonstra que, salvo exceções, as receitas operacionais não são suficientes para prover a remuneração das inversões privadas. Além disso, diversos fatores, tais como a aparente inelasticidade da demanda, a regulação tarifária, a essencialidade do serviço, aumentam os riscos dos investimentos em infra-estrutura de transportes urbanos. Eles tornam-se, portanto, menos atrativos se comparados a empreendimentos em outros setores, como os de telecomunicações e energia, entre outros. Desta forma, torna-se necessária a participação do Estado para que a participação privada nos investimentos resulte viável e atrativa (METRÔ, 2001. pp.4-5)

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

Em 1997, o GESP e o Governo Federal assinaram um acordo de negociação da dívida do estado que estabelecia que o GESP não poderia fazer empréstimos externos, com exceção das propostas que já estavam em andamento, como a Linha 4. Assim, as negociações com o Banco Mundial prosseguiram e este já anunciava a necessidade de um parceiro privado para aprovação do financiamento (METRÔ, 2001). Neste momento das negociações com aquela instituição internacional, fora exigida a participação de um outro ator importante na elaboração do modelo

de participação privada, o International Finance Corporation (IFC), “braço do Banco Mundial dedicado ao financiamento e consultoria do setor privado” (METRÔ, 2001, p. 6). O IFC entrou como *financial adviser*, para avaliar a rentabilidade e atratividade do empreendimento. Na prática, o que o IFC fez foi:

- Análise e validação técnica dos estudos de demanda, dos projetos, dos custos de investimento e de operação apresentados pela Companhia do Metropolitano de São Paulo. Para esse trabalho foi sub-contratada a empresa Parsons Brinckerhoff International (PBI).
- Fundamentação e contornos legais do processo de Concessão, para o qual foram sub-contratados os escritórios de advocacia White & Casey para os aspectos internacionais e Machado, Meyer, Sendacz e Opice para os aspectos locais. A equipe deste último contou com o reforço da colaboração do Prof. Dr. Roberto Eros Grau
- Formulação das possíveis alternativas de composição financeira para o projeto
- Levantamento e aferição das receitas e despesas do projeto e elaboração da modelagem financeira para cada alternativa, particularmente de suas viabilidade e atratividade para o setor privado, assim como testes de sensibilidade para essa modelagem
- Divulgação e discussão do projeto com os mercados nacionais e internacionais potencialmente interessados na Concessão (METRÔ, 2001, p. 6)

Após apresentar o projeto da Linha 4 e discuti-lo com segmentos do mercado interessados no empreendimento em sucessivas reuniões em São Paulo, Washington, Paris, Londres, Tóquio e Hong Kong (METRÔ, 2001), o IFC lançou dois documentos principais sobre o projeto, o Memorando Preliminar de Informações (Preliminary Background Memorandum - PBM) e o Transaction Structure Report (1998). Este último, ao qual esta pesquisa teve acesso⁴⁷, é o relatório síntese do trabalho, com toda a análise técnica e recomendações finais.

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

- Uma estrutura tarifária que permita a recuperação dos custos operacionais
- A alta eficiência da operação do Metrô

⁴⁷ Agradeço ao Oliver Cauã Cauê por compartilhar comigo o documento

- O programa PITU
- A disponibilidade de financiamento unificado para os ativos de infra-estrutura
- Um nível robusto de demanda (IFC, 1998)

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

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

Em 2000, mais um acordo da dívida foi firmado entre o GESP e o Governo Federal, este limitava ainda mais o endividamento do Estado de São Paulo, restringindo os financiamentos públicos da Linha 4. Assim, novas estratégias para implantação da linha tiveram que ser pensadas, levando em conta o novo quadro (METRÔ, 2001), de sorte que a solução foi dividir o empreendimento em etapas. Como já se sabia a quantidade de dinheiro que estaria disponível

para o empreendimento e que viria do Banco Mundial, do Japan Bank⁴⁸ e do BNDES, a intenção, segundo o Metrô, era construir a etapa que atendesse mais interesses com menos capital.

Neste quadro, surgiram três alternativas de traçado:

- (a) Construção parcial dos túneis partindo de Luz para Vila Sônia, com mais ou menos estações. A extensão restringir-se-ia ao limite dos recursos financeiros.
- (b) Construção parcial dos túneis partindo de Vila Sônia em direção a Luz, com a mesma restrição de extensão que a observada na alternativa (a).
- (c) Construção integral do túnel, limitando-se a implantação de estações (METRÔ, 2001)

A decisão foi partir da estação da Luz para atender a demanda crescente do centro e da Zona Leste. Como os recursos eram escassos, não seria possível construir todas as estações até a Vila Sônia, mas era preciso chegar ao Pátio de manutenção desta estação, sendo a outra opção utilizar o Pátio do Pari, que pertence à RFFSA, e que portanto exigiria um tempo maior de negociação, isso tudo tendo em vista que Pari é um pátio pequeno para o número de trens necessários na Linha 4 (METRÔ, 2001). A decisão final foi a construção da linha da Luz até a Vila Sônia em três etapas, quais sejam:

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

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

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

Ainda no ano de 2000, o COFIEIX aprovou os empréstimos externos para a Linha 4. Em 2001, o Conselho Diretor do Programa Estadual de Desestatização (PED) aprovou o estudo de

⁴⁸ Em 1999 houve uma fusão entre os bancos Eximbank e do The Overseas Economic Cooperation Fund, que passaram a se chamar Japan Bank.

viabilidade do Metrô e foram realizadas missões do Banco Mundial para elaboração do Relatório Preliminar de financiamento. Em 2002 foi assinado o contrato com o BIRD. Nesta altura das negociações, o Banco Mundial havia concedido o empréstimo, todavia o Metrô tinha a tarefa de elaborar uma forma de concessão para a iniciativa privada operar a linha (PAULA, 2014).

O Metrô contratou, então, uma consultoria do Unibanco para elaborar a concessão e desenhou junto com esta o contrato. O GESP decidiu pelo modelo de contrato único de concessão, ou, em outras palavras, por conceder a operação da linha e fazer um contrato a parte das obras.

3.2.2 A Linha 4 - Amarela - O contrato final

Como justificado acima, no caso do Metrô, a parceria privada só seria possível se acontecesse em um regime especial de concessão, o qual levasse em conta os termos seguintes: i) os riscos altos de se investir em uma infraestrutura de transporte de massa, ii) as negociações políticas sobre as tarifas que são de praxe quando se trata de um transporte público em um importante centro urbano, iii) os investimentos no Metrô, pois como a operação não necessitava de subsídios, então só faria sentido uma concessão que ampliasse o investimento, principalmente aquele aplicado na expansão do sistema. É importante lembrar também que os riscos de um investimento em infraestrutura de transporte são altos e se resumem sobretudo aos quatro tipos citados por Medda (2007). Como será mostrado adiante, as obrigações do poder público no contrato de PPP da Linha 4 são referentes justamente aos riscos citados pela autora: multas por atraso na entrega das obras; multa por rescisão injustificada; multa por atraso na emissão da ordem de serviço e pagamento das contraprestações (parcelas pagas adicionalmente ao valor arrecadado na tarifa).

O contrato N° 4232521201 de Concessão Patrocinada para exploração dos serviços de transporte de passageiros da Linha 4 - Amarela do Metrô de São Paulo, abrangendo de Luz até Taboão da Serra, foi assinado em 2006 com a Via Quatro, Composta pela CCR (60%), Montgomery Participações S.A. (30%) e Mtsui & Co. Ltda. (10%). O outro consórcio participante, que apresentou proposta e perdeu, era liderado pela OAS S.A.

As responsabilidades de cada parceiro podem ser observadas na tabela 3:

Tabela 3 – Divisão de responsabilidades na concessão da Linha 4 - Amarela

Fase	Responsabilidade do Metrô	Responsabilidade da Via Quatro
1	<ul style="list-style-type: none"> - Desapropriações - Construção de 12,9km de Túneis e Vias entre o Pátio Vila Sônia e a estação Luz - Construção completa das estações: Luz, República, Paulista, Faria Lima, Pinheiros e Butantã - Construção parcial (obra bruta) das estações: Higienópolis-Mackenzie, Oscar Freire, Fradique Coutinho e São Paulo-Morumbi - Implementação parcial do Pátio de Manutenção de Vila Sônia, incluindo equipamentos de e veículos de socorro - Implementação dos Sistemas de Energia - Implementação dos Sistemas Auxiliares - Implementação dos Sistemas de Telecomunicações 	<ul style="list-style-type: none"> - Fornecimento de 14 Trens - Implementação do Sistema de Sinalização e Controle de Trens - Implementação do Centro de Controle Operacional (CCO) da Linha no pátio Vila Sônia - Implementação do Sistema de Controle do Pátio Vila Sônia - Implementação do Sistema Móvel de Voz (Rádio)
2	<ul style="list-style-type: none"> - Desapropriações - Construção de 1,5 km de Túnel e Vias (Prolongamento Vila Sônia) - Construção completa da estação Vila Sônia - Conclusão (obra civil e acabamentos) das estações: Higienópolis-Mackenzie, Oscar Freire, Fradique Coutinho e São Paulo-Morumbi - Complementação do Pátio Vila Sônia (Blocos A, B/M, F e Vias de Estacionamento de Trens) - Construção do Terminal de Ônibus Vila Sônia (sobre as Vias de Estacionamento de Trens) - Complementação dos Sistemas de Energia - Complementação dos Sistemas Auxiliares - Complementação dos Sistemas de Telecomunicações 	<ul style="list-style-type: none"> - Fornecimento de 15 Trens - Complementação do Sistema de Sinalização e Controle de Trens - Interligação do Prolongamento e estação Vila Sônia com o de Controle Operacional (CCO) da Linha, no Pátio Vila Sônia
3	Nada	<ul style="list-style-type: none"> - Implementação de Linha de ônibus entre o município de Taboão da Serra e a estação Vila Sônia, sem cobrança adicional de tarifa

Tabela 3 - Fonte: Elaboração própria a partir do Contrato de Concessão

A Linha 4 - Amarela será implementada, portanto, em 3 fases. A Fase 1 já fora entregue e a Fase 2 está em implementação. A construção das estações Higienópolis-Mackenzie, Oscar Freire, Fradique Coutinho e São Paulo-Morumbi foi dividida em duas fases, uma de construção parcial (bruta) e outra de acabamento. Sendo que apenas uma poderia ser entregue nos quatro primeiros anos de operação, lembrando que era previsto no contrato que as demais só poderiam ser entregues após estes quatro primeiros anos.

A construção da linha foi dividida e licitada em 4 lotes, sendo os três primeiros lotes da Fase 1 e o 4º da Fase 2, como mostra a tabela 4. Como pode ser observado nas tabelas 4 e 5, os consórcios vencedores das licitações para construção da Fase 1, têm em comum com a estrutura acionária da ViaQuatro as empresas Camargo Correa e Andrade Gutierrez, que detém capital da CCR, principal empresa do consórcio ViaQuatro. Ou seja, há relação entre a empresa que construiu a fase 1 da Linha 4 e o consórcio que opera a via, sendo de interesse dos dois consórcios, portanto, que esta fase da linha ficasse pronta. Já a fase 2, a qual teve atrasos e acarretou no pagamento de multas pelo metrô, como será mostrado adiante, foi construída por outro consórcio (Isolux Corsán-Corviam), que não tem relações entre seus acionários e os acionários da ViaQuatro.

Tabela 4 – Licitação da obra da Linha 4 – Amarela

Lote	Objeto	Consórcio vencedor
Lote 1	Entre estações Luz e Fradique Coutinho	Consórcio Via Amarela
Lote 2	Entre estação Fradique Coutinho e trecho transição túnel/superfície para acesso ao Pátio Vila Sônia	Consórcio Via Amarela
Lote 3	Pátio Vila Sônia	Consórcio Camargo Correa, Andrade Gutierrez e Siemens
Lote 4	Finalizar Pátio Vila Sônia e estações Higienópolis-Mackenzie e Oscar Freire	Consórcio Isolux Corsán-Corviam
Operação	Operação da linha e fornecimento de material rodante	Consórcio Via Quatro

Tabela 4 - Fonte: elaboração própria a partir da licitação

Tabela 5 – Estrutura acionária das empresas participantes das licitações

Consórcio/Empresa	Estrutura Acionária
Consórcio Via Amarela	Alstom; CBPO; Camargo Corrêa; Andrade Gutierrez; OAS; Queiroz Galvão
Consórcio Camargo Correa, Andrade Gutierrez e Siemens	Camargo Corrêa; Andrade Gutierrez; Siemens
Consórcio Isolux Consán-Corviam	Isolux; Corsán-Corviam
Consórcio Via Quatro	CCR; Montgomery Participações; Mitsui & Co. Ltda.
CCR	Andrade Gutierrez Concessões S.A.; Camargo Corrêa Investimentos em Infra-Estrutura; Soares Penido Concessões S. A., outros

Tabela 5 - Fonte: elaboração própria a partir do site da JUCESP e da BOVESPA

A remuneração da concessionária é composta, segundo o contrato, da (i) receita tarifária e da (ii) contraprestação pecuniária. Sobre esta, são 24 parcelas mensais para a Fase 1 e 24 parcelas mensais para a Fase 2, ambas no valor de 1,5 milhão de reais, a serem pagas a partir do primeiro dia de operação de cada uma das fases.

Sobre a receita tarifária, foi elaborado um sistema de centralização de arrecadação composto de uma personalidade jurídica própria, a Câmara de Compensação. Esta concentra as tarifas arrecadadas pelo Metrô, pela CPTM e pela ViaQuatro e as distribui segundo as regras que serão apresentadas a seguir, com preferência de pagamento para a ViaQuatro (ver figura 3). De acordo com o argumento de Paula (2014), até havia a possibilidade de se inserir mecanismo de cobrança diferenciada, ao modo de traçados e barreiras entre as ligações de estações, por exemplo, contudo decidiu-se que a linha 4 faria de fato parte do sistema metroviária de São Paulo. De sorte que seu funcionamento tarifário deveria ser o mesmo de todo o sistema, fazendo com que os passageiros pagassem a mesma tarifa em qualquer linha, sem cobranças adicionais por isso; todavia, isso trazia um problema sério de planejamento: como a remuneração do concessionário se dava por contraprestações, por receitas alternativas geradas no empreendimento e por tarifas pagas pelos usuários, de que forma se resolveria a equação envolvendo a política de definição da tarifa e viabilidade financeira da concessionária? A saída encontrada fora adotar uma diferenciação tarifária entre a chamada ‘tarifa política’ – aquilo pago pelo usuário para utilizar o sistema de transporte coletivo – e a ‘tarifa contratual’ – a partir da qual a concessionária cobra efetivamente por cada passageiro transportado (PAULA, 2014, p. 57). É preciso, ainda, ter em mente que no contrato entre o Metrô e a ViaQuatro esta última aparece como tarifa de remuneração, doravante assim chamada.

Figura 3 – Câmara de Compensação e Pagamentos de Tarifas

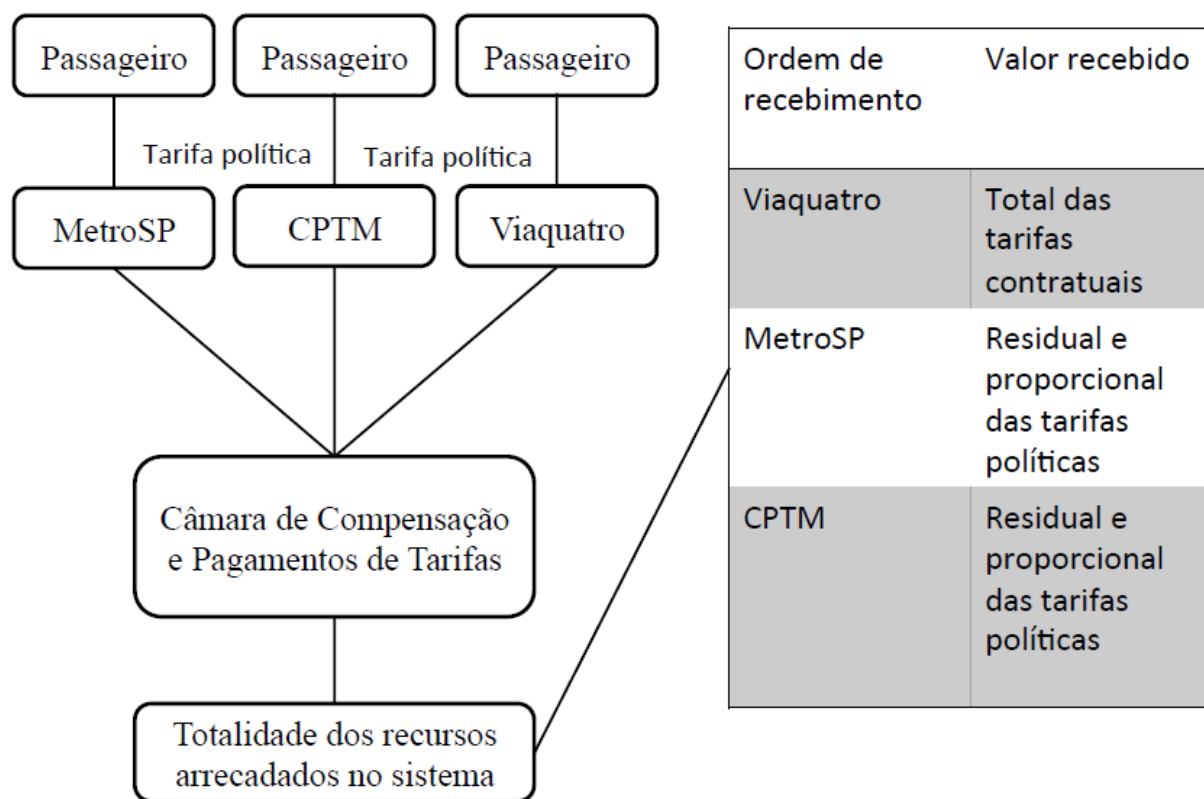


Figura 3 - Fonte: PAULA, 2014

A Tarifa de Remuneração a ser paga para a ViaQuatro independe do valor pago pelo usuário, ela é ajustada todo ano, no mês de fevereiro, durante os primeiros 15 anos de operação, pelos índices seguintes: Índice Geral de Preços de Mercado (IGP-M da FGV) e Índice de Preços ao Consumidor (IPC da FIPE/USP). Passados os 15 anos, o valor será ajustado apenas pelo IPC.

O valor tarifário recebido pela ViaQuatro baseia-se no número de entradas de passageiros exclusivos ou integrados com outras linhas do sistema e em indicadores de qualidade de serviços e de manutenção da ViaQuatro. De forma que a concessionária recebe 100% da Tarifa de Remuneração (aquela ajustada anualmente segundo os índices de preços) dos passageiros exclusivos da Linha 4 - Amarela e 50% da Tarifa de Remuneração dos passageiros integrados, os quais utilizam não só a Linha 4 - Amarela mas também outras linhas do sistema. A Tarifa de Remuneração também não leva em conta os descontos e gratuidades do sistema de transportes, ou seja, o valor pago pelos estudantes (50%) e as gratuidades oferecidas a idosos, pessoas com deficiência e

estudantes de baixa renda são pagos inteiramente para a ViaQuatro. Levando em conta o desenho da Câmara de Compensação e considerando que as tarifas pagas pelos usuários não têm aumentado nos valores dos índices que regulam a Tarifa de Remuneração, o valor tarifário recebido pelo Metrô e pela CPTM tende a diminuir quanto mais passam os anos da concessão.

O valor da Tarifa de Remuneração também varia conforme os indicadores de qualidade de serviço e de manutenção, que são:

- Intervalo entre os trens (INT)
- Tempo médio de percurso (TPM)
- Cumprimento da oferta programada (ICO)
- Acidentes com usuários na linha (IAL)
- Crimes com usuários na linha (ICL)
- Validação do acesso (IVA)
- Reclamações gerais da linha (IRG)
- Índice geral de satisfação do usuário (ISU)
- Índice de qualidade do Material Rodante (MRO)
- Índice de qualidade de Manutenção de Estações (EST)
- Índice de disponibilidade do terminal de Monitoração no CCO - Vergueiro (MON)
- Fator multiplicativo de confiabilidade (FC)

O índice de satisfação do usuário é obtido por meio de pesquisa de opinião realizada a cada 6 meses por um instituto de pesquisa contratado pela ViaQuatro, já os demais índices são fornecidos pela ViaQuatro e fiscalizados pelo Metrô, sendo que o Metrô possui em seu Centro de Controle Operacional (CCO) as informações sobre a Linha 4. Neste caso, pode-se dizer que o principal tem um controle razoável sobre o agente, tanto em termos de contrato quanto em termos de instrumentos de controle, já que o Metrô consegue os dados da operação diretamente.

Sobre a Tarifa de Remuneração incide ainda os riscos de demanda. Caso a demanda esteja entre 90% e 110% da demanda projetada via estudos de demanda feitos pela Companhia do Metrô, não haverá reajustes na Tarifa de Remuneração; caso a demanda esteja entre 90% e 60% da demanda prevista, a Tarifa de Remuneração é

ajustada para mais; caso a demanda esteja entre 110% e 140% da demanda prevista, a Tarifa de Remuneração é ajustada para menos; caso a demanda esteja abaixo de 60% ou acima de 140% da demanda prevista, será realizada a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro em favor da concessionária no primeiro caso, ou do poder concedente no segundo caso.

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

Quanto ao atraso de obras, o risco será de responsabilidade do Poder Concedente, desde que a concessionária não tenha contribuído para isso. Se o atraso na conclusão da infraestrutura da fase 1 for maior do que três meses da data prevista, o Poder Concedente fica responsável por pagar R\$5,2 milhões mensais para a ViaQuatro para cada mês completo de atraso, na fase 2 este valor é de R\$2,3 milhões. Enquanto durarem os atrasos, o Poder Concedente não poderá contratar novos projetos de investimento no setor metro-ferroviário de valor superior a R\$20 milhões se o atraso nas fases 1 ou 2 for motivado por insuficiência de recursos orçamentários ou financeiros.

O desenho das fases da linha em consonância com as multas previstas em contrato por atraso nas obras consolidou um quadro de prejuízo para o Metrô e para o GESP. Ao se decidir que o trecho prioritário da linha não seria mais Vital Brasil-Paulista, mas sim Luz-Paulista, tornou-se necessária a supressão de estações do projeto, lembrando que esta mudança é de maior interesse da concessionária, pois elimina o gasto para operar estações que teriam menor demanda (aquelas deixadas para a Fase 2, em vermelho na Tabela 1), prioriza aquelas com maior demanda, portanto de maior arrecadação tarifária, e ainda impõe um prazo mínimo de 4 anos para operar apenas com estas estações, necessariamente aumentando o tempo de implantação da linha. Com o atraso para entregar a Fase 2 da linha, o Metrô e o GESP devem custear não só as obras civis das linhas, mas ainda pagar multas para a ViaQuatro.

3.2.3 A Linha 4 - Amarela - implementação e investimentos

A Fase 1 da Linha 4 - Amarela foi concluída em 2011 e entrou em operação com as estações Paulista e Faria Lima em 2010. Além das estações previstas na Fase 1, a estação Fradique Coutinho, da Fase 2, foi inaugurada em 2014. As obras da Fase 2, ainda não concluídas, foram iniciadas em 2012 e estavam sob execução do Consórcio Corsán-Corvian, o qual não cumpriu com suas obrigações, tendo o Metrô rescindido o contrato em 2015 e realizado nova licitação em 2016 para continuação das obras. Desta vez, o consórcio vencedor é o TC-Linha 4 Amarela, formado pelas empresas TIISA e COMSA.

O financiamento da Fase 1 da Linha 4 - Amarela teve como fonte majoritária o GESP, seguido do BIRD, do Japan Bank e da PMSP (Gráfico 8). Observa-se que o investimento do Governo Federal nesta linha foi nulo, a mesma coisa se observa na fase 2 da linha, nos investimentos feitos até Setembro de 2016 (Gráfico 9).

Gráfico 8 – Financiamento da Linha 4 Amarela (Fase 1)

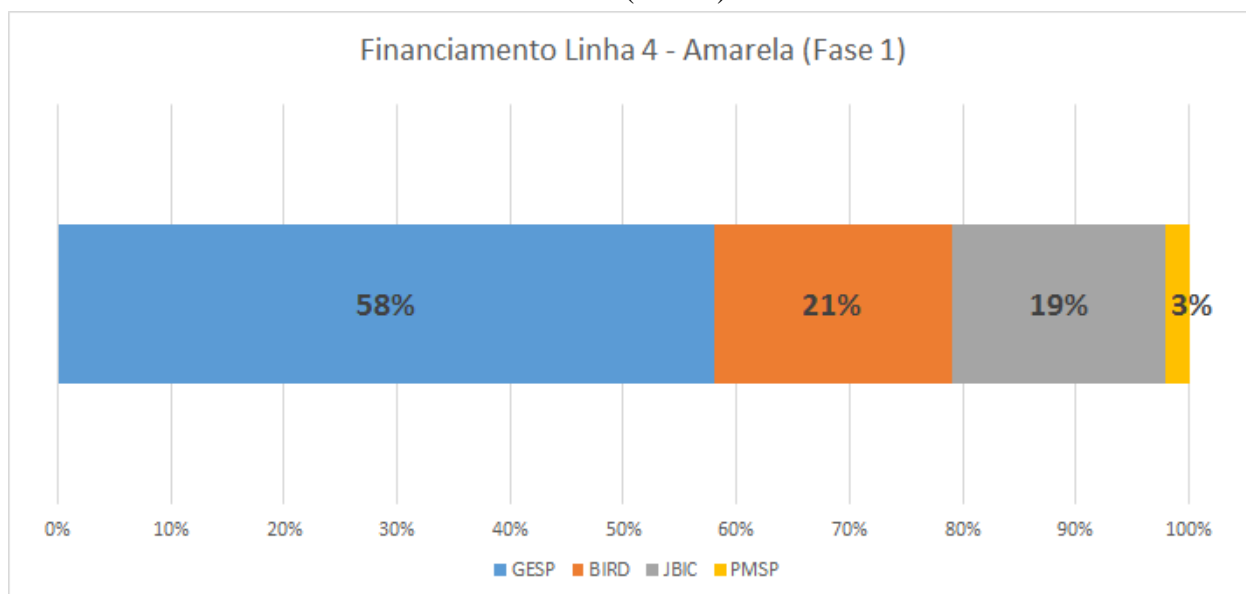


Gráfico 8 - Fonte: Elaboração própria a partir de documentos do Metrô

Gráfico 9 – Financiamento da Linha 4 – Amarela (Fase 2)

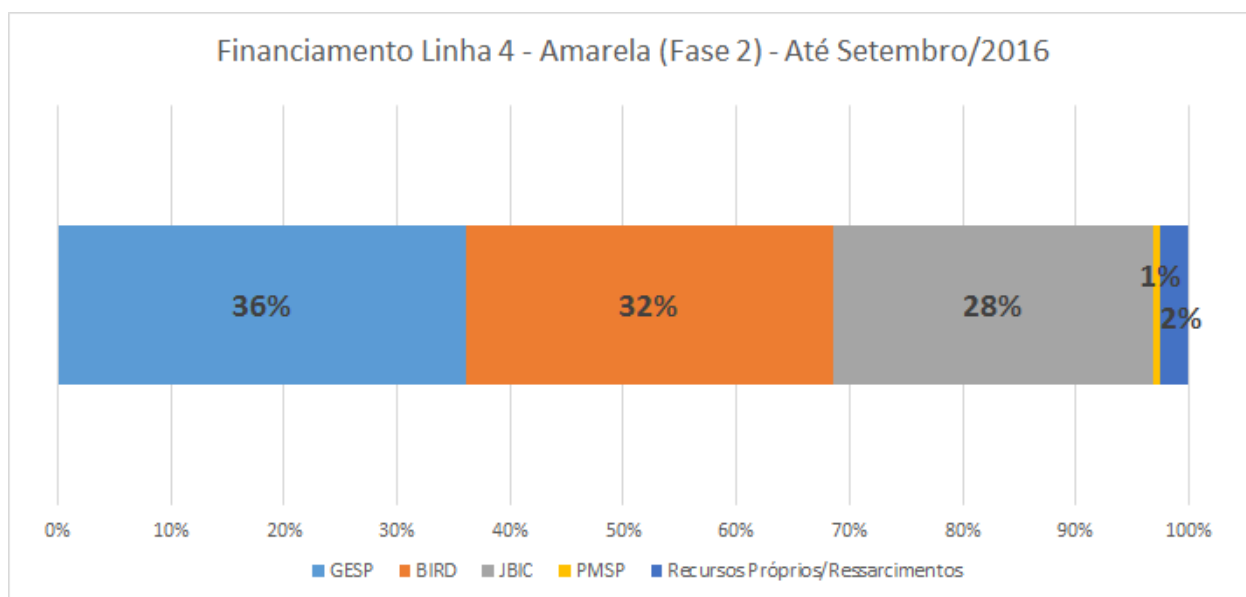


Gráfico 9 – Fonte: Elaboração própria a partir de documentos do Metrô

Além dos gastos com a linha, O Metrô e o GESP têm como encargos a remuneração tarifária para a ViaQuatro e as multas pelo atraso na entrega das estações da Fase 2, como previsto no contrato. Vale lembrar que o contrato de concessão é firmado entre a Secretaria dos Transportes Metropolitanos do GESP e a ViaQuatro, no entanto, desde 2013 são retirados milhões de reais do orçamento da Companhia do Metrô a fim de arcar com os encargos da ViaQuatro. Como pode ser observado na Tabela 6, os valores repassados pelo Metrô para a ViaQuatro têm correspondido a 15% da Receita Líquida anual da Companhia, valor aproximado ao total investido pela Companhia em toda a rede existente em 2015 (R\$264,1 milhões) e ao valor total de todas as gratuidades e descontos para estudantes que acessam a rede (R\$264,4 milhões). Para simular qual seria o custo de operar a Linha 4, as tabelas 6 e 7 trazem a comparação dos gastos operacionais do Metrô por km e por estação e este valor multiplicado pelos km de linha e pelo número de estações da Linha 4 - Amarela. O resultado é um valor parecido com aquele pago pelo Metrô à ViaQuatro, indicando que o custo tido pelo Metrô com as multas poderia custear a operação da linha. Vale ressaltar, no entanto, que a ViaQuatro investiu em material e obras, como apontado na subseção anterior.

Tabela 6: Repasses do Metrô para a ViaQuatro

	Valor repassado do Metrô para ViaQuatro	Receita Líquida do Metrô	%
2015	R\$ 332.711.000,00	R\$ 2.203.000.000,00	15%
2014	R\$ 368.997.616,40	R\$ 2.484.000.000,00	15%
2013	R\$ 262.733.785,10	R\$ 2.355.000.000,00	11%

Tabela 6- Fonte: Elaboração própria a partir dos relatórios do Metrô. Valores ajustados para Dezembro de 2015 pelo índice IPCA

Tabela 7: Custos da operação do Metrô de São Paulo e Simulação Linha 4

	2015
Custo operacional do Metrô	R\$ 1.943.808.000,00
por km de linha	R\$ 29.767.350,69
por nº de estações	R\$ 31.351.741,94
Simulação operação da Linha 4	
Custo por km X 12,8km (Linha 4)	R\$ 381.022.088,82
Custo por estação x 7 (Linha 4)	R\$ 219.462.193,55

Tabela 7- Fonte: Elaboração própria a partir de METRÔ, 2016.

3.3 Conclusões do Capítulo

Como exposto neste capítulo, a participação privada no Metrô não pode ser relacionada apenas à exigência do Banco Mundial - como argumenta, por exemplo, Paula (2015) - apesar desta ter sido muito importante no modelo adotado na Linha 4 – Amarela. Observava-se já, na Companhia do Metrô, assim como no GESP e na STM os esforços para permitir a concessão de infraestruturas.

Com a adoção do novo modelo de PPP's no Metrô, a empresa pública passa a ter também uma função de reguladora não existente nas linhas anteriores. Ou seja, anteriormente, o Metrô tinha a função de planejar, implantar e operar as linhas de metrô. Atualmente, a empresa opera a maior parte das linhas e regula uma delas, incorporando às suas funções o papel de reguladora, o qual envolveu a criação de instrumentos de

regulação e de tarifação para cumprir tal função. Além disso, os termos do contrato da parceria passaram a ser importantes na medida em que eles definem o poder que o Metrô tem sobre o parceiro privado, tanto de garantir uma boa prestação de serviço quanto de dar incentivos ou não para a conclusão rápida das obras. Da forma como foi feito o contrato e o desenho da linha, o Metrô teve que pagar multas por atrasar estações da Fase 2, as quais estavam no meio do caminho de outras já concluídas da Fase 1, e ainda ofereceu incentivos para que tais estações não fossem concluídas, já que elas dependem da interrupção da circulação dos trens da Linha 4 pela ViaQuatro – e consequente interrupção de arrecadação – para serem finalizadas.

Considerações Finais

Esta pesquisa buscou compreender as mudanças que aconteceram ao longo dos anos no Metrô de São Paulo, tanto em sua burocracia quanto na forma de oferecer e regular o serviço. No decorrer da pesquisa, percebeu-se que as mudanças estavam atreladas a diferentes modelos de Estado, e não por acaso, visto que trata-se de uma infraestrutura cara e que depende de altos investimentos e conhecimento técnico aprimorado.

Inicialmente, o Metrô contou com uma burocracia capacitada e insulada e com vários investimentos de todos os níveis de governo, feito que só foi possível por conta de um projeto desenvolvimentista e centralizado de Estado. Neste período, as decisões sobre as linhas eram tomadas com a participação do governo federal. Com a crise dos anos 1980 e 1990, o Metrô sofreu com falta de investimentos e passou a ser administrado apenas pelo governo do estado, o que gerou diversas mudanças dentro da Companhia do Metropolitano de São Paulo. Tais mudanças dizem respeito à queda do modelo capacitado de burocracia, à perda de funcionários, às tomadas de decisão descentralizadas e à passagem da operação da linha (Linha 4 - Amarela) para a iniciativa privada.

A Linha 4 - Amarela - operada por um parceiro privado por meio de um contrato de concessão de PPP - inaugurou uma agenda nova de estudos sobre a forma pela qual se dá a relação entre o parceiro público e o privado no Metrô de São Paulo. Nesta pesquisa, buscou-se mostrar os resultados desta parceria, seja na participação de outros atores políticos nas decisões sobre a linha, como o Banco Mundial e o International Finance Corporation, ou no contexto em que ela se encaixa dentro do Metrô de São Paulo.

Há, no entanto, ainda muito para se explorar, sobretudo no que diz respeito às atuais e às possíveis futuras parcerias do Metrô. A pergunta principal neste âmbito é saber se as parcerias serão adotadas em todas as linhas atuais e futuras e se a Companhia do Metropolitano de São Paulo se tornará uma empresa de regulação da operação do metrô. A Linha 6 - Laranja foi licitada em um modelo de concessão total, ou seja, da construção e da operação em um só contrato, no entanto, suas obras foram paralisadas e não se sabe se a concessão continuará nos mesmos moldes.

Referências Bibliográficas

ANDREWS, Christina W. Da década perdida à reforma gerencial: 1980-1998. In: ANDREWS, Chistina W.; BARIANI, Edison. **Administração pública no Brasil: breve história política**. São Paulo: Unifesp, 2010. p. 85-118.

ANTP (São Paulo). **Pesquisa de Imagem dos Transportes na Região Metropolitana de São Paulo**. São Paulo: Antp, 2012.

ANTP. **Premissas para um plano de mobilidade urbana**. Disponível em: <http://www.antp.org.br/_5dotSystem/download/dcmDocument/2013/03/06/ABB0D95F-D337-4FF5-9627-F8D3878A9404.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2015.

ARAÚJO, Silvio. **A contribuição do Geipot ao planejamento de transportes no Brasil**. 2013. 132 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Engenharia Civil, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2013. Disponível em: <http://repositorio.ufpe.br/bitstream/handle/123456789/12412/DISSERTAÇÃO_Silvio_Roberto_França_Araújo.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 21 nov. 2016.

ARBIX, Glauco; ZILBOVICIUS, Mauro (Org.). De JK a FHC: a reinvenção dos carros. In: POSTHUMA, Anne Caroline. **Autopeças na encruzilhada: modernização desarticulada e desnacionalização**. SÃO Paulo: Scritta, 1997.

AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luís Aureliano Gama de. **Habitação e poder Da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação**. 2011. Disponível em: <<http://www.bvce.org/LivrosBrasileirosDetalhes.asp?IdRegistro=253>>. Acesso em: 23 mar. 2015.

AZEVEDO, Sérgio de; GUIA, Virgínia R. dos Mares. Reforma do Estado e federalismo: os desafios da governança metropolitana. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (Org.). **O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade**. Rio de Janeiro: Revan/fase, 2000. p. 525-551.

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial. O Estado em um mundo em transformação**. Washington: Oxford University Press, 1997.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio . **Curso de direito administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. 1136 p.

BRANCO, A. Transporte Urbano no Brasil. In: CONTRIBUIÇÃO AO III CONGRESSO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTES PÚBLICOS, Não use números Romanos ou letras, use somente números Arábicos., 1981, Recife. **Anais...** . São Paulo: Antp, 1981. p. 1 - 22.

CAMPOS, Marcos Lopes. **Ferramentas de governo: instrumentação e governança urbana nos serviços de ônibus em São Paulo**. 2016. 145 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

CARDOSO, Fernando Henrique. **O Modelo político brasileiro: e outros ensaios**. São Paulo: Difel, 1972. 211 p. (Corpo e Alma do Brasil, v. 35).

CARNEIRO, Dionísio Dias; MODIANO, Eduardo. Ajuste Externo e desequilíbrio interno: 1980-1984. In: PAIVA, Marcelo de. **A Ordem do Progresso ? Cem Anos de Política Econômica Republicana**. Rio de Janeiro: Campus, 1990. p. 323-345.

CASTRO, Lavínia Barros de. Esperança, frustração e aprendizado: a história da Nova República (1985-1989). In: GIAMBIAGI, Fabio et al. **Economia brasileira contemporânea:1945-2010**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. p. 97-129.

Companhia do Metropolitan de São Paulo - METRÔ. **Annual Report 1973**. São Paulo: Metrô, 1973.

Companhia do Metropolitan de São Paulo - METRÔ. **Annual Report 1974**. São Paulo: Metrô, 1975.

Companhia do Metropolitan de São Paulo - METRÔ. **Annual Report 1975**. São Paulo: Metrô, 1976.

Companhia do Metropolitan de São Paulo - METRÔ. **Annual Report 1976**. São Paulo: Metrô, 1977.

Companhia do Metropolitan de São Paulo - METRÔ. **Annual Report 1977**. São Paulo: Metrô, 1978.

Companhia do Metropolitan de São Paulo - METRÔ. **Annual Report 1978**. São Paulo: Metrô, 1979.

Companhia do Metropolitan de São Paulo - METRÔ. **Annual Report 1981**. São Paulo: Metrô, 1982.

Companhia do Metropolitan de São Paulo - METRÔ. **Annual Report 1983**. São Paulo: Metrô, 1984.

Companhia do Metropolitan de São Paulo - METRÔ. **Annual Report 1984**. São Paulo: Metrô, 1985.

Companhia do Metropolitan de São Paulo - METRÔ. **Annual Report 1985**. São Paulo: Metrô, 1986.

Companhia do Metropolitan de São Paulo - METRÔ. **Annual Report 1986**. São Paulo: Metrô, 1987.

Companhia do Metropolitan de São Paulo - METRÔ. **Annual Report 1987**. São Paulo: Metrô, 1988.

Companhia do Metropolitan de São Paulo - METRÔ. **Annual Report 1988**. São Paulo: Metrô, 1989.

Companhia do Metropolitan de São Paulo - METRÔ. **Annual Report 1989**. São Paulo: Metrô, 1990.

Companhia do Metropolitano de São Paulo - METRÔ. **Annual Report 1990.** São Paulo: Metrô, 1991.

Companhia do Metropolitano de São Paulo - METRÔ. **Legislação do Metrô de São Paulo.** São Paulo: Metrô, 1982.

Companhia do Metropolitano de São Paulo - METRÔ. **Metrô de São Paulo - Linha 4 - Amarela - Histórico e configuração atual.** São Paulo: Metrô, 2001.

Companhia do Metropolitano de São Paulo - METRÔ. **Novas Linhas.** São Paulo: Metrô, 1973.

Companhia do Metropolitano de São Paulo - METRÔ. **Relatório da Administração 1991.** São Paulo: Metrô, 1992.

Companhia do Metropolitano de São Paulo - METRÔ. **Relatório da Administração 1992.** São Paulo: Metrô, 1993.

Companhia do Metropolitano de São Paulo - METRÔ. **Relatório da Administração 1993.** São Paulo: Metrô, 1994.

Companhia do Metropolitano de São Paulo - METRÔ. **Relatório da Administração 1994.** São Paulo: Metrô, 1995.

Companhia do Metropolitano de São Paulo - METRÔ. **Relatório da Administração 1995.** São Paulo: Metrô, 1996.

Companhia do Metropolitano de São Paulo - METRÔ. **Relatório da Administração 1996.** São Paulo: Metrô, 1997.

Companhia do Metropolitano de São Paulo - METRÔ. **Relatório da Administração 1997.** São Paulo: Metrô, 1998.

Companhia do Metropolitano de São Paulo - METRÔ. **Relatório da Administração 1998.** São Paulo: Metrô, 1999.

Companhia do Metropolitano de São Paulo - METRÔ. **Relatório da Administração 1999.** São Paulo: Metrô, 2000.

Companhia do Metropolitano de São Paulo - METRÔ. **Relatório da Administração 2000.** São Paulo: Metrô, 2001.

Companhia do Metropolitano de São Paulo - METRÔ. **Relatório da Administração 2001.** São Paulo: Metrô, 2002.

Companhia do Metropolitano de São Paulo - METRÔ. **Relatório da Administração 2002.** São Paulo: Metrô, 2003.

Companhia do Metropolitano de São Paulo - METRÔ. **Relatório da Administração 2003.** São Paulo: Metrô, 2004.

Companhia do Metropolitano de São Paulo - METRÔ. **Relatório da Administração 2004**. São Paulo: Metrô, 2005.

Companhia do Metropolitano de São Paulo - METRÔ. **Relatório da Administração 2005**. São Paulo: Metrô, 2006.

Companhia do Metropolitano de São Paulo - METRÔ. **Relatório da Administração 2006**. São Paulo: Metrô, 2007.

Companhia do Metropolitano de São Paulo - METRÔ. **Relatório da Administração 2007**. São Paulo: Metrô, 2008.

Companhia do Metropolitano de São Paulo - METRÔ. **Relatório da Administração 2008**. São Paulo: Metrô, 2009.

Companhia do Metropolitano de São Paulo - METRÔ. **Relatório da Administração 2009**. São Paulo: Metrô, 2010.

Companhia do Metropolitano de São Paulo - METRÔ. **Relatório da Administração 2010**. São Paulo: Metrô, 2011.

Companhia do Metropolitano de São Paulo - METRÔ. **Relatório da Administração 2011**. São Paulo: Metrô, 2012.

Companhia do Metropolitano de São Paulo - METRÔ. **Relatório da Administração 2012**. São Paulo: Metrô, 2013.

Companhia do Metropolitano de São Paulo - METRÔ. **Relatório da Administração 2013**. São Paulo: Metrô, 2014.

Companhia do Metropolitano de São Paulo - METRÔ. **Relatório da Administração 2014**. São Paulo: Metrô, 2015.

Companhia do Metropolitano de São Paulo - METRÔ. **Relatório da Administração 2015**. São Paulo: Metrô, 2016.

Companhia do Metropolitano de São Paulo - METRÔ. **Terceira Linha do Metrô de São Paulo – Estudo de Viabilidade Técnico-Econômico-Financeira**. São Paulo: Metrô, 1980.

Diário Oficial do Estado de São Paulo. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**. São Paulo: Imprensa Oficial, 1968.

DINIZ, Eli. **Crise, Reforma do Estado e Governabilidade**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

ENGLER, Mario. O Programa Estadual de Desestatização (PED) do Estado de São Paulo. **Cadernos Fundap**, São Paulo, v. 1, n. 22, p.69-73, jun. 2002.

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, v. 28, n. , p.105-157, 1993.

FAGNANI, Eduardo. **Pobres viajantes : Estado e transporte coletivo urbano Brasil-Grande São Paulo**: 1964/84. 1985. 587 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência Política, Ciência Política, Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, 1985. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=000017862>>. Acesso em: 27 set. 2016.

FISHLOW, Albert. A economia política do ajustamento brasileiro aos choques do petróleo: Uma nota sobre o período de 1974/84. **Pesquisa e Planejamento Econômico (ppe)**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 3, p.507-550, dez. 1986. Quadrimestral. Disponível em: <<http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/1019/958>>. Acesso em: 7 maio 2015.

GEDDES, B.. **Politicians dilemmas: building state capacity in Latin America**. Berkeley: University Of California, 1994.

GOMIDE, Alexandre Ávila; CALINDO, Ernesto Pereira. A mobilidade urbana: uma agenda inconclusa ou o retorno daquilo que não foi.. **Estudos Avançados: Transporte Público**, São Paulo, v. 27, n. 79, p.13-31, 2013.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (Ed.). **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.

HADDAD, Fernando. **Seminário Internacional Parceria Publico Privada (PPP) na Prestação de Serviços de Infra-Estrutura**. Disponível em: <http://www.bndespar.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/seminario/PPP_discurso2.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2016.

HAMMAMI, Mona; RUHASHYANKIKO, Jean-francois; YEHOUE, Etienne B.. Determinants of Public-Private Partnerships in Infrastructure. **Imf Working Paper**, Washington, v. 99, n. 06, p.1-39, abr. 1999. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2006/wp0699.pdf>>. Acesso em: 21 nov. 2016.

HERMANN, Jennifer. Reformas, endividamento externo e o "milagre" econômico (1964-1973). In: GIAMBIAGI, Fabio et al (Org.). **Economia brasileira contemporânea**: (1945-2010). 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. Cap. 3. p. 49-72.

HIGA, Caio. **Políticas de transporte coletivo em São Paulo entre 2001 e 2010: meio ambiente construído, sistemas**. 2012. 124 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Geografia, Ffch - Usp, São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-15032013-113927/pt-br.php>>. Acesso em: 27 set. 2016.

International Finance Corporation. **Transaction Structure Report**. Washington: Ifc, 1998.

ISODA, Marcos Kiyoto de Tani e. **Transporte sobre trilhos na Região Metropolitana de São Paulo**: Estudo sobre a concepção e a inserção das redes de transporte de alta capacidade. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16139/tde-29072013-095552/publico/ME_MARCOS_KIYOTO_REV.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2015.

LAGO, Luiz Aranha Corrêa do. A retomada do crescimento e as distorções do "milagre", de 1967 - 1974. In: ABREU, Marcelo de Paiva. **A ordem do progresso**: dois séculos de política econômica no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014. p. 213-239.

LASCOUMES, Pierre; GALES, Patrick Le. Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments? From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. **Governance**, [s.l.], v. 20, n. 1, p.1-21, jan. 2007. Wiley-Blackwell. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00342.x>.

LESSA, Carlos Francisco Theodoro Machado Ribeiro de; DAIN, Sulamis. Capitalismo associado: algumas referências para o tema Estado e desenvolvimento. In: BELLUZZO, Luiz Gonzaga; COUTINHO, Luciano Galvão (Org.). **Desenvolvimento capitalista no Brasil: Ensaio sobre a crise**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1982. p. 215-225.

LESSA, Carlos Francisco. **A estratégia de desenvolvimento 1974-1976**. Campinas: Fecamp, 1998.

LEVI-FAUR, David. The Global Diffusion of Regulatory Capitalism. **The Annals Of The American Academy Of Political And Social Science**, Londres, v. 598, n. 1, p.12-32, mar. 2005. Disponível em: <<http://ann.sagepub.com/content/598/1/12>>. Acesso em: 05 jul. 2015.

LOPES, Miriam Bettina Paulina Oelsner. **Pequena história dos transportes públicos de São Paulo**. São Paulo: Companhia Municipal de Transportes Coletivos - Cmtc, 1985.

MAIA, Maria Helena. **Os estudos de Metrô para a Zona Leste**. São Paulo: Metrô, 1989.

MARICATO, Erminia Terezinha Menon. **Indústria da construção e política habitacional**. 1984. 205 f. Tese (Doutorado) - Curso de Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo - Usp, São Paulo, 1984.

MARICATO, Ermínia. **Política Habitacional no Regime Militar**: do milagre brasileiro à crise econômica. Petrópolis: Vozes, 1987.

MARQUES, Eduardo. **Redes Sociais, Instituições e Atores Políticos no Governo da Cidade de São Paulo**. São Paulo: Annablume, 2003.

MARQUES, Eduardo. De volta aos capitais para melhor entender as políticas urbanas. **Novos Estudos**, São Paulo, v. 105, p.15-33, jul. 2016. Trimestral. Disponível em: <http://novosestudos.uol.com.br/v1/files/uploads/contents/content_1634/file_1634.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2016.

MARQUES, Eduardo. Government, Political Actors and Governance in Urban Policies in Brazil and São Paulo: Concepts for a Future Research Agenda. **Brazilian Political Science Review: a journal of the brazilian political science association**, São Paulo, v. 7, n. 3, p.8-35, 2013. Semestral. Disponível em: <<http://www.bpsr.org.br/index.php/bpsr/article/view/183/171>>. Acesso em: 14

MATOS FILHO, José Coelho; OLIVEIRA, Carlos Wagner de A.. **O Processo de Privatização das Empresas Brasileiras**. Texto para discussão nº 422 maio de 1996. Disponível em: <http://www.portalfederativo.gov.br/pub/Inicio/EstudosFederativos/td_0422.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2009.

MATTOS, Paulo Todescan Lessa. A formação do Estado Regulador. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, v. 76, p.139-156, nov. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/>>. Acesso em: 22 abr. 2014.

MEDDA, Francesca. A game theory approach for the allocation of risks in transport public private partnerships. **International Journal Of Project Management**, Lille, v. 25, n. 3, p.213-218, abr. 2007.

NIGRIELLO, Andreína et al. Linha 4 do Metrô-SP: o adensamento urbano como fonte de oportunidades. **Revista dos Transportes Públicos: ANTP**, São Paulo, v. 2, n. 27, p.59-66, jun. 2005. Trimestral. Disponível em: <<http://www.antp.org.br/biblioteca/#revista-dos-transportes-publicos>>. Acesso em: 28 set. 2016.

NUNES, Edson de Oliveira. **A gramática política do Brasil: Clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático**. 4. ed. Rio de Janeiro: Garamond Universitária, 2010.

OLIVEIRA, Beatriz Lancia Noronha de. **A arbitragem nos contratos de parceria público-privada**. 2012. 156 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-25062013-090852/pt-br.php>>. Acesso em: 2 out. 2014.

PAULA, Pedro do Carmo Baumgratz de. **AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS DE METRÔ EM SÃO PAULO: as empresas estatais e o aprendizado institucional no financiamento da infraestrutura de serviços públicos no Brasil**. 2014. 128 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

PEREIRA, João Márcio Mendes. Continuidade, Ruptura ou Reciclagem? Uma Análise do Programa Político do Banco Mundial após o Consenso de Washington. **Dados**, São Paulo, v. 58, n. 2, p.461-498, jul. 2015.

PINHEIRO, Armando Castelar; GIAMBIAGI, Fabio. **A Privatização no Brasil:: Os Antecedentes Macroeconômicos e a Estrutura Institucional da Privatização no Brasil**. 2000. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES. Disponível em:

<http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta_Expressa/Setor/Privatizacao/200002_12.html>. Acesso em: 18 mar. 2015.

PINHEIRO, Armando; GIAMBIAGI, Fabio. As empresas estatais e o programa de privatização do governo Collor. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Brasília, v. 22, n. 2, p.1-68, maio 1992. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0261.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2016.

RAMALHOSO, Wellington. **Destino Itaquera: o metrô rumo aos conjuntos habitacionais da COHAB-SP**. 2013. 153 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Arquitetura e Urbanismo, Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2013. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/102/102132/tde-26042013-105748/pt-br.php>>. Acesso em: 19 ago. 2015.

RANGEL, Ignácio. **Obras reunidas**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005. 742 p. 2 v. Organização César Benjamin.

REQUENA, Carolina. **O paradigma da fluidez do automóvel: burocracias estatais e mobilidade em São Paulo**. 2015. 123 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

RESENDE, André Lara. Estabilização e reforma: 1964-1967. In: ABREU, Marcelo de Paiva. **A ordem do Progresso: Cem anos de política econômica republicana 1889-1989**. 26. ed. Rio de Janeiro: Campus/ Elsevier, 1990. Cap. 9, p. 213-231.

RIBEIRO, Maurício Portugal; PADRO, Lucas. **Comentários à Lei de PPP Parceria Público-Privadas: Fundamentos Econômicos-Jurídicos**. São Paulo: Malheiros, 2007. 477 p.

RITCHIE, Daniel. As PPPs no contexto internacional. In: PAVANI, Sergio; ANDRADE, Rogério. **Parcerias público-privadas**. São Paulo: Mp Editora, 2006. p. 1-200.

SAES, Flavio Azevedo Marques de; SAES, Alexandre Macchione. **História Econômica Geral**. Nacional: Saraiva, 2013.

SÃO PAULO. COMPANHIA DO METROPOLITANO DE SÃO PAULO - METRÔ. **Legislação do Metrô de São Paulo**. São Paulo: Metrô, 1982. 152 p.

SÃO PAULO. PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. **Um passo para o progresso: 1965-1967**. São Paulo: Prefeitura de São Paulo, 1968.

SIKKINK, Kathryn. Las capacidades y la autonomia de Estado em Brasil e Argentina: Un enfoque neoinstitucionalista.. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 32, n. 128, p.1-46, mar. 1993. Disponível em: <http://www.cedet.edu.ar/Archivos/Bibliotecas_Archivos/Sikkink.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2016.

SILVA, Leonardo Barbosa e. A reforma administrativa de 1967. In: ANDREWS, Christina W.; BARIANI, Edison. **Administração pública no Brasil: breve história política**. São Paulo: Unifesp, 2010. p. 63-84.

SILVEIRA, Irimá da. **O Setor de Bens de Capital**. Disponível em: <www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes...setorial/setorial10.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2016.

TSEBELIS, George. **PROCESSO DECISÓRIO EM SISTEMAS POLÍTICOS: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo**. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_34/rbcs34_06.htm>. Acesso em: 10 nov. 2016.

VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara de. **Políticas de Transporte no Brasil: a construção da mobilidade excludente**. Barueri: Manole, 2013.

VASCONCELLOS, Eduardo Alcantara. **Transporte urbano, espaço e equidade: análise das políticas públicas**. 2. ed. São Paulo: Fapesp, 1998. 174 p.

VILLAÇA, Flávio; ZIONI, Silvana. **Rede de transportes sobre trilhos na Região Metropolitana de São Paulo**. São Paulo: Fapesp, 2013. 85 p. Disponível em: <<http://www.flaviovillaca.arq.br/livros01.html>>. Acesso em: 27 set. 2016.

Anexo I – Presidentes da Companhia do Metrô

Período	Presidente da Companhia
2015-2016	Paulo Menezes Figueiredo
2014-2015	Clodoaldo Pelissioni
2013-2014	Luiz Antonio Carvalho Pacheco
2012-2013	Peter Berkely Bardram Walker
2009-2012	Sérgio Henrique Passos Avelleda
2005-2009	José Jorge Fagali
2001-2005	Luiz Carlos Frayze David
2000-2001	Miguel Kozma
1997-2000	Caetano Jannini Neto
1993-1997	Paulo Clarindo Goldschmidt
1990-1993	Celso Giosa
1985-1990	Antonio Serio Fernandes
1983-1985	Walter Bernardes Nory
1979-1983	Cássio Florivaldo de Castro
1978-1979	José Maria Siqueira de Barros
1977-1978	Francisco Lima de Souza Dias Filho
1971-1977	Plinio Assmann
1968	Francisco de Paula Quintanilha Ribeiro

Anexo II - Entrevistados

Entrevistado 1	Plínio Assmann	Presidente da Companhia do Metrô entre 1971 e 1977
Entrevistado 2	Rogério Belda	Engenheiro do Metrô desde os anos 1970
Entrevistado 3	Gildo Magalhães dos Santos Filho	Engenheiro do Metrô entre 1973 e 1974 e entre 1991 e 2001
Entrevistado 4	João Carlos Scatena	Engenheiro do Metrô entre 1971 e os anos 2000
Entrevistado 5	Silvana Zioni	Urbanista que estuda transportes
Entrevistado 6	não identificado	Coordenador na área de planejamento do Metrô
Entrevistado 7	não identificado	Arquiteto na área de planejamento do Metrô
Entrevistado 8	Caio César Ortega	Usuário ativista do Metrô