

## A parceria paulista e os investimentos em transporte de passageiros

Por: Sérgio H. Passos Avelleda

Há uma nova modalidade, ou nova moda, no debate entre aqueles que se envolvem com o Direito Público.

Ganhou, ou importou o nome, de Parceria Público Privada. Foi recebida entre alguns como panacéia para a realização dos elevados investimentos que a economia brasileira desafia e entre outros como o novo estágio do desmonte do Estado.

O trato ideológico do tema talvez cumpra seu papel no plano das contingências políticas, mas pouco contribui para o entendimento do novo instituto na dimensão que nos aproveita: a dimensão jurídica.

Ao revés de propor uma reflexão conceitual ou exclusivamente teórica, tarefa desincumbida nos últimos tempos com primor e excelência pelos nossos melhores administrativistas, a pretensão deste artigo é mostrar, em um caso prático, as possibilidades e contingências do modelo clássico de concessão e aquelas típicas da chamada parceria público privada.

### A LINHA 4 DO METRÔ

O Metrô de São Paulo é considerado hoje um dos melhores metrôs do mundo e cumpre uma tarefa hercúlea: transporta com segurança, rapidez e eficiência mais de 2.600.000 passageiros todos os dias.

Ao longo dos seus 30 anos a sociedade paulista dedicou seus esforços para a construção de uma rede de trilhos e estações que possui hoje quase 60km de extensão.

E a operação e gestão desse sistema foi confiada a uma empresa pública, hoje pertencente ao Governo de Estado de São Paulo. Ano após ano essa empresa vem sendo reconhecida pelos seus usuários e clientes como uma ilha de excelência no serviço público.

Sintetizando: O Metrô de São Paulo foi construído, desenvolveu-se e é operado e gerido sob a responsabilidade exclusiva do Estado.

Ocorre que esse modelo já vem dando sinais de desgaste e exaustão. Vários são os sintomas que indicam tal desgaste.

A principal crítica dirigida ao Metrô de São Paulo é a sua pequena malha de trilhos e estações. Os investimentos necessários para o crescimento das linhas são monumentais. Um quilometro de metrô enterrado (solução técnica mais viável em uma cidade tão densamente ocupada como São Paulo) custa, em média, cem milhões de dólares.

O orçamento do Estado, cada vez mais comprimido por demandas sociais urgentes e essenciais, nem sempre consegue responder ao desafio de fazer crescer o sistema metroviário.

Outro sintoma é a crescente dependência de outras receitas que não sejam as exclusivamente tarifárias. Ao longo dos anos o desafio de manutenção e custeio das linhas metroviárias deixou de depender exclusivamente da receita auferida com as viagens de nossos usuários. A Companhia do Metrô vem, ano após ano, ampliando modelos de parceria com a iniciativa privada que lhe proporcionam sensível aumento de receita. E, nessa parceria, o Metrô vem logrando manter-se em situação de equilíbrio. Essa experiência ensinou o Metrô a potencializar negócios antes não imaginados para uma empresa de transporte de passageiros. Exemplificando, hoje o Metrô possui dois centros comerciais (shopping center) em empreendimentos associados com a iniciativa privada.

A fim de responder a necessidade de crescimento do Metrô o Governo do Estado de São Paulo fez licitar a obra de construção da Linha 4 – Amarela, que ligará a Estação da Luz, no centro da capital, à Vila Sonia, na região sudeste. Serão 12,8 km de Metrô, todo enterrado, interligando as linhas Azul, Vermelha, Verde e a Linha C da CPTM. Responderá pelo transporte de aproximadamente um milhão de passageiros por dia.

O custo total dessa obra será de aproximadamente um bilhão e duzentos mil dólares.

A estruturação financeira depende de recursos do Banco Mundial e de um Consórcio de Bancos Japoneses (contratos já assinados e em pleno andamento) além de aporte de recursos dos contribuintes de São Paulo, através de alocação orçamentária.

Contudo, em que pese todo esse esforço, os recursos públicos não são suficientes para a realização de um investimento dessa magnitude. O Estado prevê a captação de significativos recursos da iniciativa privada para a conclusão das obras da Linha 4 em troca da transferência da operação e exploração da referida Linha aquele que aportar os investimentos.

Até o início das discussões em torno da Parceria Público Privada pensava o Estado no modelo clássico de concessão onerosa: transferência da responsabilidade pela prestação do serviço público, controle de qualidade através de aplicação das penalidades, contrapartida de investimentos e remuneração tarifária.

No modelo denominado parceria público privada surgem outras possibilidades e formatações jurídicas para a obtenção do necessário investimento.

Permanece a transferência da responsabilidade pela prestação do serviço público. Contudo, poderá o Estado decidir por outra forma de remuneração que não a tarifária e, ainda, controlar a qualidade do serviço prestado sem precisar recorrer ao duvidoso método das multas, advertências e etc.

Outrossim, através da PPP o Estado poderá administrar os riscos próprios e dos investidores de maneira diversa e, ouso dizer, mais flexível e criativa que no modelo tradicional de concessão.

## 1. A questão do risco tarifário

Sob a perspectiva do Estado, ao meu ver, a tarifa do sistema metroviário não pode ser fixada exclusivamente por vetores econômico-financeiros. Os usuários do Metrô são os trabalhadores da cidade que não podem ser compelidos a pagar tarifa fixada exclusivamente por determinada cláusula contratual. Já sob o ponto de vista do investidor essa talvez seja uma das mais delicadas avaliações do risco do negócio. Ser compelido à manutenção de valores tarifários que não proporcionem a prevista Taxa de Retorno certamente não constitui elemento para atrair os investidores. Há nesse aspecto dificuldades que, no extremo, podem distanciar o Estado daqueles potenciais empreendedores.

Há uma potencial tensão: o Estado não deseja abrir mão da sua função de fixação das tarifas e o investidor não virá sem uma segurança na manutenção de sua receita.

O modelo de concessão clássico pode não responder ao dilema. Já o modelo de PPP traz, nesse aspecto, a possibilidade de superação. Ao não caracterizar-se pela remuneração tarifária abre para o negócio outras alternativas para a fixação da receita do investidor. No limite, pode-se dizer que há a possibilidade do Estado manter-se na fixação e arrecadação tarifária e fixar a remuneração do investidor através de um valor determinado na proposta oferecida e atualizada por índice previsto no Edital. Tal modelo reduz também as implicações decorrentes da integração das linhas metroviárias, umas pertencentes ao Metrô e outra ao investidor.

## 2. A questão do controle de qualidade

Nada é mais caro ao Estado na gestão do sistema metroviário hoje que a qualidade dos serviços prestados. Como já dito aqui, o Metrô de São Paulo é paradigma na prestação do serviço público no que diz respeito à qualidade, segurança e eficiência. Ao decidir conceder os serviços de uma linha metroviária, por certo, o Estado não pretende transigir ou ceder na manutenção dos índices de qualidade apurados até hoje.

Para os que no dia a dia convivem com contratos administrativos não é nova a dificuldade em se aplicar penalidades aos contratados. Na verdade, além da própria dificuldade de se estabelecer o contraditório e se observar todas as regras procedimentais para aplicação de qualquer tipo de penalidade, há que se contar com a intensa influência ibérica na nossa formação cultural, que vê com grande facilidade a aplicação do perdão.

No modelo clássico de concessão o controle de qualidade ficaria no capítulo das penalidades. Já no modelo de PPP é possível fixar a remuneração, ou melhor, a obtenção do valor total da remuneração contratada, ao alcance dos índices de qualidade. Ao revés de se aplicar penalidade, cujo ônus da prova é da administração, estabelece-se índices que deverão ser integralmente alcançados para a determinação da remuneração do concessionários. O não alcance proporcional determinará a redução, também, proporcional dos índices de remuneração.

Quer parecer que com esse método a administração terá instrumento muito mais eficiente na garantia de manutenção da qualidade do serviço de transporte metroviário.

## Conclusão

É evidente que a simples adoção de um modelo ou outro não resultará no sucesso da pretendida concessão. Entretanto, compete ao Poder Concedente observar as vantagens e possibilidades que cada um dos modelos lhe proporcionam, sem deixar de lado, evidentemente as dificuldades correspondem.

O certo, entretanto, é que eventuais dogmas e pré-conceitos acerca das relações entre o Estado e investidores não podem ser os fatores que determinem a modelagem de eventuais transferências de responsabilidade do Estado para o mercado.

Nesse tema o Estado deve ser pragmático: adotar o modelo mais atrativo para os investidores sem renunciar aos mecanismos que lhe permitam defender o interesse público e assegurar a prestação de serviço de acordo com os ditames públicos de qualidade e eficiência.

O desafio é o encontro desse equilíbrio. É para isso que se trabalha.

(novembro de 2004).