

PARTE F

Revolucionando a implementação

- F.1** Crítica do modelo vigente de financiamento
 - F.2** Fontes e Usos
 - F.3** A implementação e suas etapas críticas: de volta às políticas públicas conjugadas
 - F.4** O suporte institucional
 - F.5** Onde entra o setor privado
 - F.6** Monitoramento da implantação e operação
-



As experiências de implementação das edições anteriores do PITU demonstram resultados apreciáveis, que contribuíram para a ampliação do serviço de transporte coletivo em seus vários modos. Os esforços encetados levaram a marcantes realizações, podendo-se citar, por exemplo, na esfera metropolitana, a execução simultânea de duas novas linhas de Metro, em curso na data de publicação deste plano; os grandes progressos do trem metropolitano, com a integração centro, os serviços expressos e vários outros melhoramentos, aumentando significativamente o fluxo de passageiros transportados; a sustentabilidade do sistema EMTU, sua elevada aceitação pelo público e a reestruturação modernizadora que se avizinha, com a futura concessão dos serviços por área.

Esses resultados, todavia, têm sido insuficientes na árdua luta que a administração trava contra a tendência de aumento da participação do transporte individual na divisão modal, o congestionamento, o aumento do custeio e a poluição veicular. Uma das principais causas desses problemas residiu na impossibilidade prática de execução integral dos PITUs 1993 e 2000.

No PITU 2025 foi desenhada uma proposta de conjugar políticas públicas que promete atacar as questões acima citadas na raiz. Sua aplicação, todavia, envolve desafios técnicos, institucionais, organizacionais e financeiros maiores ainda do que os que impediram a execução das versões anteriores do PITU. Esses óbices precisarão ser superados, para que o PITU 2025 seja bem sucedido.

F.1 Crítica do modelo vigente de financiamento

Os estudos financeiros anteriormente realizados demonstraram que, não obstante a exequibilidade econômica da estratégia preferida, a sua viabilidade financeira, especialmente na ótica da exploração do serviço por empresa privada, depende de estratégia inteiramente nova de mobilização de recursos. Isso por que o modelo tradicional de financiamento, sobre estar esgotado em seu alcance quantitativo, tende a agravar os desequilíbrios sociais.

No campo dos ônibus, os investimentos para implantação e manutenção da infra-estrutura viária – ruas, avenidas e os vários tipos de tratamentos para segregação maior ou menor do transporte coletivo em corredores, inclusive terminais e estações de embarque e desembarque – foram historicamente financiados pelo poder público, essencialmente com recursos fiscais. Já a aquisição de veículos e as garagens e o custeio têm sido cobertos basicamente pela tarifa, com operação privada, com eventual subsídio governamental, para compensar gratuidades e abatimentos tarifários e déficits do sistema integrado – que leva à queda da tarifa média e portanto da receita, se não for compensado por aumento do fluxo de passageiros e redução de custos operacionais devido à racionalização. Na área de trilhos, por sua vez, o poder público, além de arcar com os custos completos da infra-estrutura e material rodante, tem subsidiado a operação, por razões análogas às acima apontadas, ou no caso do trem metropolitano, por serem as linhas intrinsecamente deficitárias, dados a sua grande extensão, o baixo carregamento em certas extremidades mais remotas e o perfil pendular da demanda. Também para o sistema trilhos esse financiamento público tem sido realizado com recursos fiscais. Em todos os casos, pneus ou trilhos, as inversões do poder público têm sido feitas sem expectativa de retorno ou remuneração.

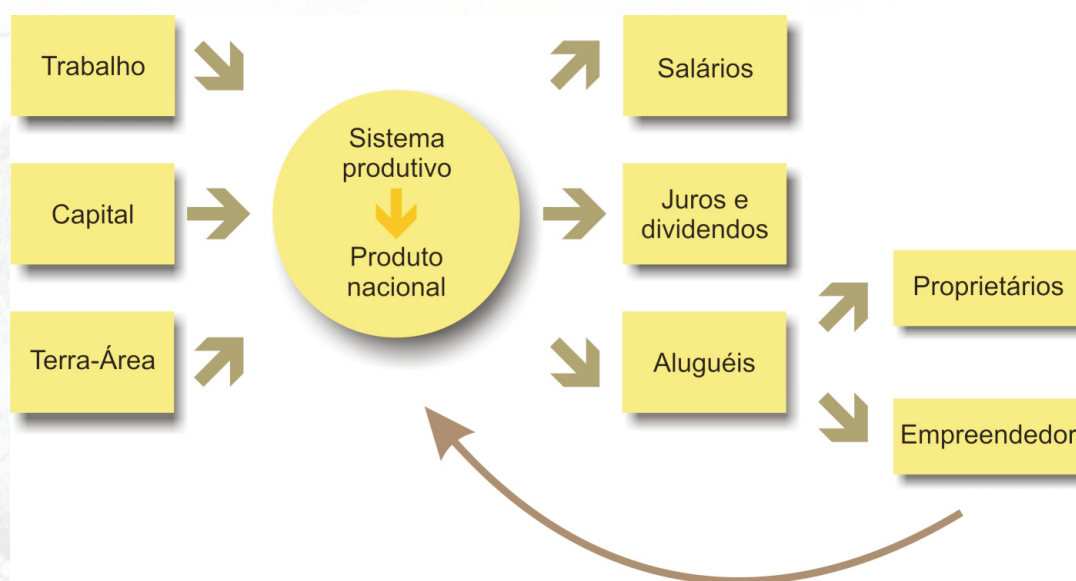
Esse modelo apresenta limitações crescentes e tem distorções estruturais. Pode-se afirmar que ele não terá condições dar a sustentação financeira requerida pelo PITU 2025, ou seja, a sua preservação



integral implicaria decretar a inexecutabilidade do plano. Essa questão, portanto, necessita ser discutida em maior profundidade.

Para tanto, será feito uso do diagrama abaixo, que remonta a um dos pais da ciência econômica, David Ricardo (1772 – 1823), e procura representar um modelo social de produção genérico:

Figura F.1.1 - Modelo de produção genérico



Os fatores de produção trabalho, capital e terra (área) geram, através do sistema produtivo, rendas que são respectivamente representadas por salários, juros e dividendos e aluguéis. Aplicando simplificada o modelo a, por exemplo, um sistema sobre trilhos, os recursos de capital para a implantação provêm inteiramente do poder público, seja para aplicação direta, seja para atender ao ressarcimento de financiamentos anteriores. Esses recursos pagam os diferentes insumos necessários ao sistema produtivo que materializará a nova rede, ou seja, o trabalho aplicado na construção, os imóveis desapropriados e os equipamentos, que representam ativos físicos trocados por ativos financeiros. Duas perguntas se colocam no exame desse modelo: (a) quem são os fornecedores primários dos recursos usados pelo poder público? e (b) quem se beneficia do empreendimento? Em outras palavras, quem paga e quem lucra com a implantação da nova linha? Rapidamente se concluirá que os agentes não são os mesmos, o que equivale a dizer que o empreendimento transfere renda.

O financiador primário do poder estatal é uma entidade denominada “contribuinte”, que com seus aportes constitui a principal fonte do orçamento público. Ora, sabe-se que no Brasil 70% do “bolo fiscal” é derivado de impostos indiretos, característica nacional muito típica, não usual em outros países. E sabe-se também, inclusive a partir de estudos do IPEA, que essa modalidade de tributo onera mais os grupos de baixa renda.¹ Significa que esse contribuintes pobres estão, comparativamente, sacrificando-se mais para pagar o investimento na rede de transportes.²



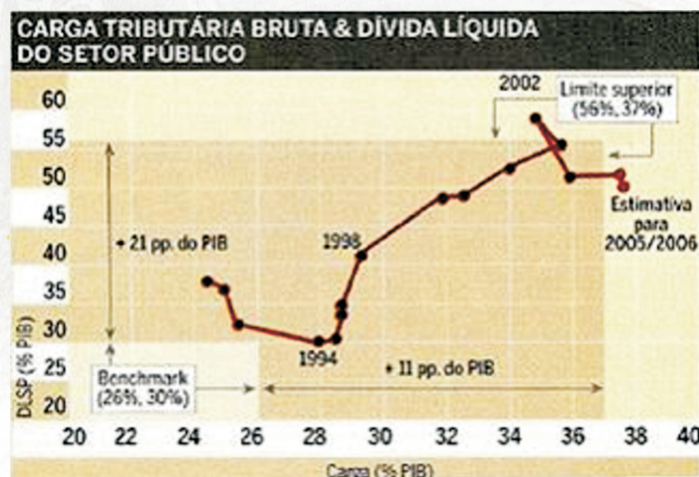
Para entender, por outro lado, quem se beneficia do investimento é necessário relembrar o que já foi dito anteriormente, isto é, que quando o poder público investe em uma rede de transporte, melhorando a acessibilidade a um determinado local, o valor dos imóveis aumenta, sejam eles formados por terra ou edificações, o que tem por consequência um incremento da renda dela derivada, ou seja, dos aluguéis. Esse efeito provoca a expulsão das pessoas mais pobres, que não podem pagar os novos aluguéis, perdendo, assim, a acessibilidade inicialmente conquistada. Assim, os benefícios do investimento são auferidos como renda imobiliária pelos proprietários, via valorização, ou como aumento de acessibilidade, por novos inquilinos ou proprietários, de renda mais elevada, que podem pagar os aluguéis ou comprar os imóveis.

Confirma-se assim a tese antes aludida, de que o empreendimento está transferindo renda. E verifica-se que essa transferência está sendo feita em direção indesejável, do ponto de vista da equidade, contribuindo para acentuar o gravíssimo desbalanceamento social que bloqueia o futuro da sociedade brasileira. Usando uma expressão de Fred Harrison, diretor do Land Research Trust de Londres, *“Transport systems are a means of transferring money from the poor to the wealthy.”*³

Analisado sob outro ângulo, mais ameno mas não menos grave, pode-se dizer que esse modelo de mobilização de recursos é um enorme obstáculo à materialização da Visão da Metrópole.

Infelizmente, as distorções da estrutura de financiamento não param por aí. Voltando ao modelo de produção social genérico da Fig F.1.1 antes apresentada, a fonte primária de capital, como dito, são tributos aplicados sobre fatores de produção e em seguida repassados aos consumidores. Esse mecanismo, além da inequidade social antes apontada, funciona, quando os volumes envolvidos ultrapassam certo montante, como freio do setor produtivo, inibindo tanto a produção como o consumo, ou seja, impedindo o crescimento econômico. IPI, ICMS e ISS são impostos desse tipo, inibidores da competitividade e do desenvolvimento econômico, tendo alcançado montantes tão elevados no Brasil que impedem o crescimento da economia, como pode ser observado no diagrama apresentado a seguir.

Figura F.1.2 - Carga tributária e dívida líquida do setor público



Fonte: A. Delfim Netto, Revista Carta Capital



O diagrama mostra que a carga tributária bruta e a dívida líquida do setor público, no Brasil, cresceram nos últimos anos até atingir faixas próximas a, respectivamente, 38% e 50% (estimativa 2006), ultrapassando de muito os limites “saudáveis” caracterizados pelo *benchmark* de 26% e 30%. O modelo de financiamento da infra-estrutura, portanto, de um lado está contribuindo para travar o desenvolvimento econômico, com o que inibe a própria ampliação da receita fiscal. De outro, está criando mais valia imobiliária e, ao invés de internalizá-la para financiar as novas redes e proporcionar subsídio habitacional capaz de fixar os usuários de baixa renda, permite que seja apropriada por agentes que não arcaram com qualquer custo.

O recomendável é exatamente o oposto. Manter os tributos que incidem sobre produção e consumo no nível mais baixo possível, estimulando o crescimento, e apropriar ao menos parte da valorização dos imóveis para dar suporte aos investimentos e subsídios citados no parágrafo anterior. Essa proposição não é absolutamente nova. É empregada correntemente em outros países, na área de transportes, como o demonstram exuberantemente no setor público, o exemplo da MTR Corporation, titular do Metro de Hong Kong e no setor privado o dos enormes sistemas de trens de subúrbio de Tóquio.⁴

Não haveria todavia necessidade de recorrer a exemplos do Exterior. Basta lembrar que em São Paulo, já em 1915, duas empresas, uma concessionária explorando, dentre outros, os serviços de bondes elétricos, a São Paulo Tramway Light and Power Co. e a outra, uma empresa de desenvolvimento imobiliário, a Cia City de Melhoramentos se associaram para promover a construção de cerca de 15 km de novas linhas adentrando os loteamentos da segunda. E parte da mais valia imobiliária assim gerada financiou o serviço de transportes, mediante transferências financeiras anuais da City para a Light durante 10 anos.⁵

Dentre os exemplos negativos, que ilustram a impropriedade de modelos de financiamento como o hoje praticado no Brasil, vale ressaltar o do Metro de Londres, que construiu o seu último grande projeto, a extensão da Linha Jubilee ao custo de 3,5 bilhões de libras, em nada se beneficiando da mais valia imobiliária criada. Esta foi estimada pela TfL (Transport for London, a entidade que gere o transporte urbano dessa capital), em 2,8 bilhões de libras apenas nas regiões das estações Canary Wharf e Southwark. Ressaltem-se as dificuldades financeiras do Metro de Londres na última década, para realizar a adequada manutenção de seus ativos, problema que o forçou a conceder a infra-estrutura para consórcios privados em PPPs, mantendo apenas a operação do sistema.

Em resumo, não é recomendável e tampouco viável financiar o PITU 2025 usando na íntegra o modelo vigente no Brasil, baseado, na essência, em recursos fiscais tradicionais. Por outro lado, não parece realista fundamentar uma mudança radical de rumos na exploração plena da recuperação da mais valia imobiliária, por mais consistente que seja a sua justificação sócio-econômica. À vista disso, a proposta que ora se faz combina as duas vertentes, sem prejuízo de se ampliar a exploração da segunda opção, no futuro, a partir da experiência colhida nos primeiros anos.

F.2 Fontes e Usos

Assume-se que o investimento do PITU 2025 será financiado por uma combinação de fontes primá-



rias, viabilizando a sua implantação e amenizando o efeito regressivo inerente ao modelo atual. Quanto ao custeio, as políticas conjugadas propostas no plano deverão promover efeitos benéficos em termos de perfil da demanda, com menores diferenciais entre picos e vales e entre fluxos e contra-fluxos, melhorando o desempenho econômico do serviço. A nível estratégico, neste plano, ainda não foi possível mensurar o alcance desse benefício na fase operacional, matéria que deverá ser objeto de cuidadoso monitoramento, medição e análise, à medida que se materializarem os efeitos das novas políticas conjugadas que visam a redistribuição das atividades na cidade.

Com base nesses pressupostos são apresentados na página seguinte as tabelas globais estimativas de fontes e usos para os investimentos, que dão uma idéia dos montantes em jogo. Não constam da primeira tabela de fontes as contrapartidas devidas pelo poder público nas PPPs, a serem desembolsadas durante 30 anos após o início de operação dos projetos respectivos. Assumiu-se que esse total corresponderá a 50% do valor das PPPs (portanto R\$ 4.700 milhões), hipótese que deverá ser confirmada ou ajustada, quando da modelagem dessas concessões. Admitiu-se ainda que essas contrapartidas serão atendidas em partes iguais pelo GESP (com recursos fiscais) e pela PMSP (com recursos das outorgas onerosas nas AIUs).⁶

Tabela F.2.1 - Quadro de Usos (investimentos) (Import = R\$ milhões)

Projetos	Unid	2006-2012		2013-2025		2006-2025	
		Quant	Import	Quant	Import	Quant	Import
Metro	km	32	8.113	78	21.929	110	30.042
Trem metropolitano	global	sim	3.433	sim	1.779	sim	5.212
Expresso/trem aeroporto	km	28	1.431	0	0	28	1.431
SIVIM/SVE	global	sim	196	0	0	sim	196
EMTU – Troncalização	global	sim	1.296	0	0	sim	1.296
Corredores – Via livre	km	0	0	100	113	100	113
Corredores – Passa Rápido	km	27	180	83	409	110	589
Expresso Tucuruví-Guarulhos	km	21	519	0	0	21	519
Expresso ABD - Cecap	km	0	0	24	391	24	391
Expresso – Tiradentes	km	32	720	0	0	32	720
Corredores urbanísticos	km	10	460	100	4.589	110	5.049
SP Trans – Terminais	global	sim	100	sim	545	sim	645
EMTU – Terminais – Pró Polos	un	25	133	0	0	25	133
Terminais chave – Pró Polos	un	0	0	15	140	15	140
S. viário + estacionamentos + TNM ⁷	verba	0	0	sim	1.600	sim	1.600
Pedágio urbano	global	0	0	sim	600	sim	600
Totais			16.581		32.095		48.676



Tabela F.2.2 - Quadro de Fontes (investimentos) R\$ milhões)

Fontes	2006-2012	2013-2025
GESP – Aportes Tesouro	7.700	13.200
GESP – Financiamentos	600	2.800
Governo Federal – retorno impostos	1.000	2.000
Governo Federal – CIDE	600	1.200
PMSP – Retorno IPTU	300	1.000
PMSP – Financiamentos	300	0
PMSP – Pedágio urbano	0	3.000
Privado (PMSP e outras) – concessões urbanísticas	500	4.500
Privado – PPPs mistas estaduais/municipais	5.400	4.000
Privado – Margem operacional operadores	200	400
Totais	16.600	32.100

A partir dessas hipóteses pode-se resumir a participação de cada agente financiador como mostrado na tabela apresentada a seguir, onde a amortização dos financiamentos foi somada no campo das fontes fiscais, uma vez que deverão ser cobertos pelos respectivos orçamentos públicos. Note-se que a parcela de financiamentos é comparativamente pequena, tendo em vista as incertezas relativas à capacidade de endividamento das entidades estatais.

Tabela F.2.3 - Resumo das fontes e época de desembolso (R\$ milhões)

Fonte		Fase investimento	Pós-investimento	
			Financ.	Contrapr.
Recursos fiscais	GESP	20.900	3.400	2.350
	Governo federal	4.800		
	PMSP	1.300	300	2.350
RMSP – Pedágio urbano		3.000		
Setor privado	PPPs mistas estaduais municipais	9.400		(4.700)
	PMSP e outras – concessões urbaníst.	5.000		
	Margem operacional	600		
Total		45.000	3.700	0

Vale observar que toda a participação da esfera municipal poderá ser equilibrada pela captação da mais valia imobiliária (inclusive adicional de IPTU gerado) e que dos recursos fiscais restantes, no montante R\$ 31,5 bilhões, da ordem de 25% poderão provir dos tributos gerados na própria atividade de implantação



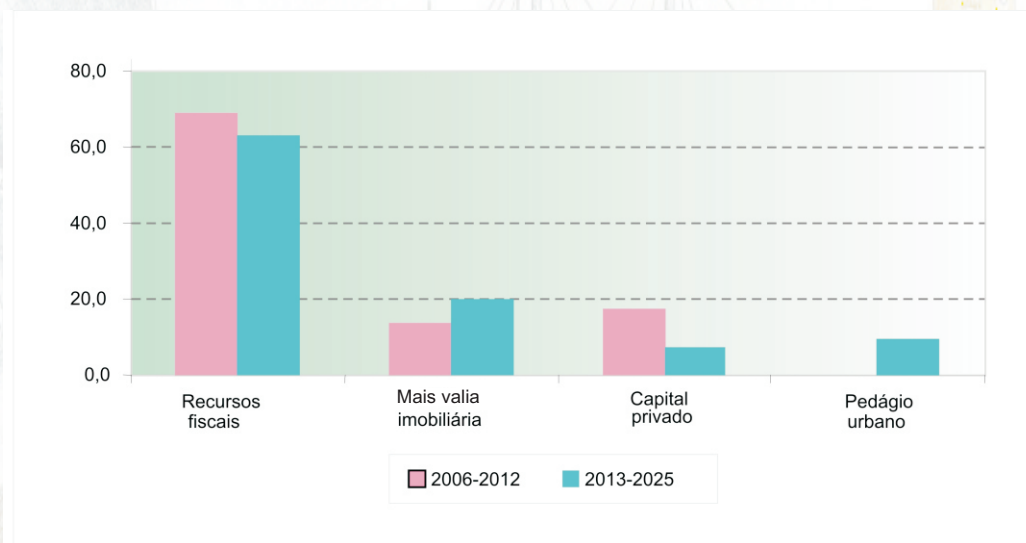
Uma visão sintética das entidades responsáveis por origem principal é mostrada na tabela abaixo.

Tabela F.2.4 - Participações por agente @\$ milhões)

Fonte	Importância	Porcentagem
GESP	26.650	54,7%
Governo federal	4.800	9,9%
PMSP	6.950	14,3%
Setor privado	5.300	10,9%
Concessões urbanísticas	5.000	10,3%
Totais	48.700	100,0%

Finalmente, indica-se no diagrama seguinte um resumo por natureza das fontes.

Figura F.2.1 - Participação percentual das fontes, por natureza



Apresentam-se a seguir comentários sobre as principais fontes propostas.

a) Apropriação da mais valia imobiliária

É na apropriação dos recursos gerados pela valorização imobiliária que reside um dos maiores desafios do PITU 2025. De fato, amplificar o potencial desses efeitos em grande escala, medí-los e internalizar a mais valia no setor de transportes (metropolitano e municipais) implica uma verdadeira revolução, em termos financeiros, institucionais e organizacionais.

O primeiro aspecto a ter em conta é a escala dos montantes em jogo. A engenharia financeira deve obje-



tivar a mobilização de recursos entre 8 e 9 bilhões de reais, a maior parte nos 20 anos do plano. Esse objetivo quantitativo tem pouca similitude com a proporção até hoje considerada nas atividades que geram receitas não operacionais das empresas inculcadas à STM. São três as principais origens, nesse campo: outorga onerosa nas AIUs, retorno de parte do adicional de IPTU e concessões urbanísticas em toda a extensão dos corredores urbanísticos.

Os dois primeiros não são tão desafiantes. No primeiro caso o montante é de R\$ 2.350 milhões, a serem arrecadados em 30 anos, como contraprestação da PMSP nas PPPs mistas estadual-municipal, após a entrada em operação dos projetos respectivos. O valor anual é portanto da ordem de R\$ 80 milhões por ano, cifra que encontra respaldo em estudos realizados por especialistas no mercado imobiliário de São Paulo. O segundo componente (adicional do IPTU) atinge R\$ 1.100 milhões nos 20 anos de investimento, um número que até pode ser considerado modesto.⁸

A questão realmente complexa é a obtenção de R\$ 5 bilhões como produto de concessões urbanísticas ao longo dos 110 km de corredores urbanísticos propostos, em 20 anos. Tais corredores são um novo produto de transportes. Trata-se de eixos de maior capacidade do que os convencionais, com veículos modulares de tecnologia moderna, que transportam da ordem de 400 passageiros, sobre pneus ou trilhos, de tração elétrica, e associados, por sua característica de estabilidade ao longo dos anos, qualidade e conforto, a amplos projetos de renovação urbana em seu entorno. A maior parte desses corredores situa-se em bairros periféricos ou no chamado “anel intermediário” da metrópole, onde mais é necessária a revitalização.⁹

As concessões urbanísticas deverão, exatamente, transferir para o setor privado o escopo de renovação dos bairros ao longo desses eixos, obedecidas as diretrizes exaradas pelo poder público, funcionando como contrapartida mínima do empreendedor (ônus da concessão) a construção do corredor de transportes. Para expandir a mais valia imobiliária gerada será necessário reconceituar a formulação dos projetos técnicos de transportes. Eles deverão, desde a origem, ser concebidos para atender ao seu propósito funcional e, ao mesmo tempo, inserir-se harmonicamente nos “lugares” percorridos, respeitando as peculiaridades de cada vizinhança e alavancando a revitalização. Os projetos deverão ser apropriados às características de cada bairro e ser sempre concebidos para melhorar a qualidade de vida das pessoas e o padrão visual urbano.

Para uma idéia preliminar dos montantes em jogo deve-se computar que o investimento em um eixo de transportes desse tipo foi estimado em R\$ 46 mil por metro linear (v. Anexo 4). Se se considerar que o entorno do corredor objeto da concessão urbanística terá 600 m de largura (300 m de cada lado) e admitindo que 50% seja aproveitável para os projetos imobiliários da concessão, deduz-se que o montante de mais valia a ser transferido para o setor público, via construção do corredor, é da ordem de R\$ 150 por m² de terreno. Para efeito de comparação considere-se que análises realizadas ao longo da Linha 4 do Metro já detectaram valorizações entre 12% e 191% (entre R\$ 100 e R\$ 1.500 por m² de terreno).¹⁰ E que apenas o anúncio do projeto do chamado Bairro Novo, na Barra Funda (afinal descontinuado), provocou valorização conforme citações a seguir, extraídas do trabalho “Pensando a Cidade no Século XXI: O Concurso Bairro Novo em São Paulo, 2004” de Gustavo Pires de Andrade:



As melhorias feitas nos últimos cinco anos já valorizaram os terrenos, diz Roberto Gerab, 50, diretor da incorporadora Kallas, segunda no ranking de lançamentos no Prêmio Folha Qualidade Imobiliária 2004. “Em 2000, o metro quadrado custava R\$ 150; hoje, não sai por menos de R\$ 750.”

O valor dos imóveis na Água Branca, Pompéia e Vila Romana, no entorno das glebas subutilizadas onde seria construído o Bairro Novo, continuou a aumentar desde a realização do concurso Bairro Novo em 2004, com valorização de 36% em apenas dois anos:

...os lançamentos ficam mais caros. O preço de um apartamento novo ainda é atraente, mas subiu 36% de 2004 a maio deste ano. O metro quadrado, que custava R\$ 2.373 em 2004, passou para R\$ 3.228 em 2006, segundo cálculos da Folha sobre números do banco de dados Geoimóvel, elaborado pela consultoria Amaral d'Ávila Engenharia de Avaliações.

As concessões urbanísticas estão previstas no artigo 239 do PDE do município da Capital (onde se situa a maior parte dos corredores urbanísticos) e poderão ser incluídas nas legislações dos municípios vizinhos atravessados pelos mesmos (Osasco, São Bernardo e São Caetano), se seus planos diretores não contiverem essa provisão. Em abono da consistência jurídica desse modelo pode ser citada a opinião de renomados especialistas, como segue:¹¹

“A concessão urbanística é um instrumento de intervenção ampla no ambiente urbano. Pode comportar a execução de obra pública, mas com dois pontos diferenciais.

O primeiro reside na possibilidade da pluralidade e heterogeneidade de obras públicas comportadas no âmbito da contratação. Assim, a concessão urbanística poderá impor ao particular a execução de vias públicas, de edifícios destinados a instalação de repartições públicas e de toda a infra-estrutura necessária a serviços públicos e privados.

O segundo tópico peculiar consiste na possibilidade de atribuição de encargos de outra natureza, que não configurem obra pública. Se for o caso, o concessionário será autorizado a promover atividades de puro cunho econômico, destinadas a propiciar rendimentos lucrativos e assegurar a viabilidade do empreendimento.

A asserção se funda, ademais disso, em passagem contida no § 1º do artigo 239. Ali se determina que a remuneração da concessionária será obtida por meio da exploração, por conta e risco próprios, dos terrenos e edificações destinados ao uso privado, assim como da renda derivada da exploração de espaços públicos. Ou seja, a concessão urbanística envolve a transferência para o particular do encargo de produzir tanto obras públicas como não públicas.

E tal é evidente, na medida em que promover a urbanização e reurbanização envolve a implantação de equipamentos de natureza pública, mas também resulta, de modo inevitável, em outras áreas de diversa configuração.”

(Marçal Justen Filho, “Concessões urbanísticas e outorgas onerosas”, in Estudos em Homenagem ao Professor Adilson Abreu Dallari, Editora Del Rey, 2004, p. 526.)

E mais:

“Um importantíssimo instrumento de implantação dessa nova ordem é, exatamente, a concessão urbanística. Mediante sua utilização será possível urbanizar áreas anteriormente reservadas à especulação e, também, promover a renovação de áreas degradadas existentes em meio ao espaço urbanizado, otimizando-se os investimentos em equipamentos urbanos e sociais.

Esses objetivos podem ser atingidos sem que o Poder Público tenha que aplicar recursos do erário. Caberá ao concessionário de determinado projeto urbanístico fazer os investimentos necessários, inclusive o pagamento das indenizações, remunerando-se com a venda ou locação dos novos espaços imobiliários criados de acordo com as prescrições estabelecidas pela lei autorizadora específica.”



(Adilson Abreu Dallari, "Concessões urbanísticas", publicado in Revista Trimestral de Direito Público, n. 37, Malheiros Editores, p. 20-21.)

Embora os números pareçam promissores e a fundamentação jurídica consistente, não se deve esquecer que as demandas institucionais e organizacionais para viabilizar as concessões urbanísticas em torno do corredores serão muito amplas. Será necessário fazer uso dos instrumentos apropriados, sobretudo os contemplados pelo Estatuto da Cidade, para desenvolver uma estratégia fundiária que assegure os resultados financeiros esperados. Essa estratégia deverá outrossim ensejar a inserção dos corredores urbanísticos como uma “camada” estratégica do PDE revisado, capaz de levar à sua inclusão nos planos regionais da PMSP e nos planos diretores dos demais municípios afetados. Essas providências requererão coordenação intergovernamental e substancial ampliação dos recursos organizacionais hoje empregados nas empresas vinculadas à STM no campo dos empreendimentos associados, com possível criação de organização subsidiária especializada. Além disso, deverão ser estabelecidos os necessários acordos com as prefeituras interessadas, de modo a dar guarida às transferências financeiras e conseqüente aplicação dos recursos municipais assim criados em projetos que não pertencem à mesma jurisdição. Finalmente há que considerar que o volume do conjunto dos empreendimentos em torno dos 110 km de corredores urbanísticos, embora compatível com as demandas de transformação da metrópole, é de porte muito grande.

Por todos esses motivos o lançamento desse componente do PITU 2025 – os corredores urbanísticos – deverá cercar-se dos cuidados necessários, devendo ser confirmado somente após o exame dos resultados de um projeto pioneiro, que será incluído no programa 2006-2012 (embora não fazendo parte das estratégias Mínima ou Complementar). Essa questão será reexaminada mais à frente neste relatório.

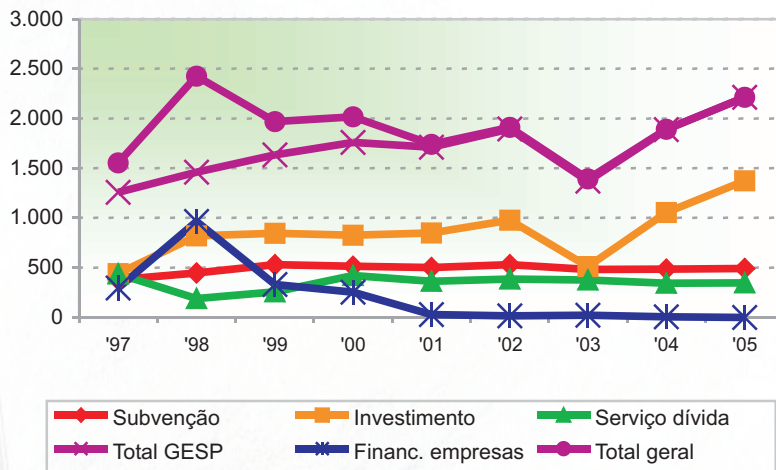
b) Recursos fiscais

Como já exposto, uma parte significativa dos recursos para implantar a infra-estrutura continuará a provir dos recursos fiscais. Na presente proposta, todavia, essa parcela é muito mais reduzida do que os quase 100% históricos, caindo para cerca de 60% (ver Fig F.2.1 anterior).

Para exame das possibilidade e tetos do orçamento público é conveniente relembrar o volume das aplicações do Estado no transporte metropolitano, nos últimos anos. Essa apreciação pode ser feita a partir do diagrama apresentado a seguir.



Figura F.2.2 - Aplicações do GESP no transporte metropolitano

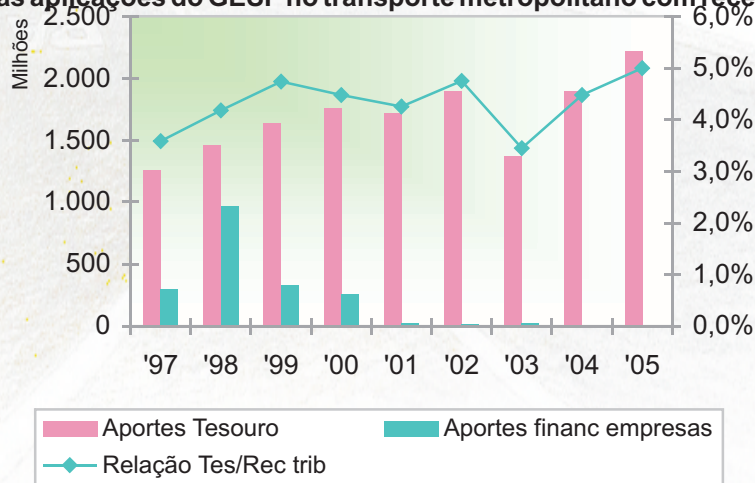


Fonte: **GPS da STM - Valores correntes atualizados para 2006 no presente trabalho.**

Verifica-se que, após manter uma aplicação média um pouco acima de R\$ 800 milhões, em termos de dinheiro novo para investimento (exceto 2003) nos últimos anos, o GESP ampliou o seu investimento para a faixa de quase R\$ 1,5 bilhões em 2005. A colaboração no custeio, para suplementar a receita tarifária, está razoavelmente estabilizada em torno de R\$ 500 milhões anuais, enquanto o serviço da dívida mantém-se na faixa de R\$ 400 milhões. A uniformidade da aplicação no custeio sugere a ocorrência de aumento de eficiência da gestão, tendo em vista que houve incremento considerável do fluxo de passageiros no sistema metropolitano.

As aplicações acima descritas, realizadas no serviço de transportes metropolitanos de passageiros, consomem parcela não desprezível da receita tributária do GESP, conforme pode ser observado no gráfico apresentado a seguir.

Figura F.2.3 - Relação das aplicações do GESP no transporte metropolitano com receita tributária



Fonte: **Site da Secretaria da Fazenda do GESP e elaboração no**



Observa-se que a percentagem de receita tributária aplicada no transporte metropolitano atinge montante considerável e que apresenta tendência crescente. Tudo considerado, especialmente o volume de tributos gerados na implantação dos próprios projetos, admite-se, para não aumentar as pressões orçamentárias, que o Tesouro estadual poderá contribuir no entorno de R\$ 1,1 (um vírgula um) bilhão por ano como dinheiro novo para investimento. Esse montante anual leva, em 19 anos, a contribuição direta do GESP no período de investimento ao montante de R\$ 20,9 bilhões indicado na tabela detalhada de fontes antes apresentada. Quanto aos pagamentos ulteriores dos financiamentos contraídos e das contraprestações em PPPs, não deverão atingir montante superior aos hoje incorridos no serviço da dívida. E, dada a maior participação do setor privado na operação de parte das novas redes, pode-se ainda supor que as subvenções operacionais totais não deverão atingir montante superior ao hoje verificado.

Como já exposto, as demais contribuições de origem tributária para investimento, providas das esferas municipal e federal, são equilibradas pela recuperação da mais valia imobiliária (municípios) e impostos gerados nas obras (federal), além da CIDE.

c) Recursos do setor privado

Além de sua participação nas concessões urbanísticas o setor privado deverá fazer aplicações de capital de risco (próprio e de terceiros) nas PPPs (R\$ 9.400 dos quais R\$ 4.700 recuperáveis como contraprestação governamental) e na aquisição de veículos e construção de garages e oficinas para os sistemas de ônibus, no montante líquido estimativo de R\$ 600 milhões.

d) Pedágio urbano

Iniciando-se em torno de 2013, a arrecadação do pedágio, deverá atingir, em condição de regime cerca de R\$ 650 milhões por ano em 2025, conforme apurado na simulação analítica desse instrumento. A avaliação do valor do investimento e do custo e margem operacional para o PITU 2025 em São Paulo foram feitos por simples analogia com outros projetos desse tipo, como mostrado na tabela apresentada a seguir.

Tabela F.2.5 - Pedágio urbano e interurbano em várias regiões (em milhões de euros)

Item	Austria	Alemanha	Suiça	Londres	Estocolmo	Singapur	São Paulo
Investimento	370	2.200	200	130	190	97	200
Custo (% da receita)	12%	23%	8%	55%	40%	40%	23%

Fonte: ECMT – Conference on Road Charging Systems, 2006 (salvo S. Paulo, onde o valor é estimativa do presente trabalho).
 O custo operacional como % da receita inclui também o custo de capital.

Note-se nessa tabela que os três primeiros projetos envolvem pedágios de caminhão em auto-estradas, de âmbito nacional, mobilizando tecnologias de última geração, com uso de satélites, GPS e comunicação celular. O projeto de Londres é apenas baseado em fotos de placas, com pesado processa-



mento no back office. Admitiu-se, para São Paulo, que até 2013 estarão disponíveis tecnologias digitais para uso urbano que levem os custos operacionais para a faixa adotada.

A partir desses valores admite-se que em 2025 o pedágio ensejará uma margem líquida da ordem de R\$ 500 milhões por ano e que partindo de zero em 2013 (ano da implantação) crescerá progressivamente, gerando $(12 \text{ anos} \times 500/\text{ano})/2 = \text{R\$ } 3 \text{ bilhões}$ no período de investimento do PITU 2025

F.3 A implementação e suas etapas críticas: de volta às políticas públicas conjugadas

Tendo a concepção do PITU 2025 sido apoiada na hipótese de conjugação de várias políticas públicas, a sua implementação deverá necessariamente ser pautada pelo mesmo critério, ou seja, envolverá atuações articuladas de várias agências e esferas de governo. O aspecto quiçá mais importante, como ressaltado por diversas vezes ao longo dos estudos do PITU é reforma urbana inerente às diretrizes de uso do solo, que pode vir a ter desdobramentos cruciais sobre o futuro do sistema de transportes e o seu esquema de financiamento.

O presente trabalho deixa também claro que a obtenção desses resultados envolve uma mudança de paradigma na gestão da política urbana e que, mesmo que tal redirecionamento ocorra, seus produtos finais, em termos de realocação de atividades capazes de levar a uma cidade mais equilibrada e sustentável, dependerão da resposta do mercado (principalmente o imobiliário) a tais iniciativas. A verificação estimativa da exequibilidade global dessa transformação, em termos técnicos e possibilidades econômicas, foi um dos resultados do presente estudo. Entretanto, é óbvio que não é possível antecipar, a esta altura, que a ação coordenada das várias agências e os ajustes institucionais que darão respaldo ao PITU 2025 serão realizados no ritmo e com os conteúdos subjacentes às propostas do projeto.

Por esses motivos o PITU 2025 deve ser tomado como um plano indicativo, que abre amplas possibilidades de mudanças estruturais na cidade e em seu sistema de transportes, mas cuja implementação integral dependerá de evolução da conjuntura político-administrativa, da sua aptidão para produzir um estilo de gestão cooperativa sustentada, ao longo de vários anos e do comportamento dos mercados envolvidos. Em consequência, o PITU 2025 deve ser gerido de forma flexível, com monitoramento constante e ajustes quando necessário, tudo isso associado a um processo de tomada de decisão sincronizado entre as várias agências intervenientes, que permita manter a necessária sintonia gerencial entre as mesmas.

À luz desses conceitos, dois horizontes de atuação podem ser divisados, como se expõe a seguir.

a) Agenda imediata

As ações imediatas visarão, na essência, (i) melhorar o aproveitamento dos recursos existentes, (ii) implementar os projetos prioritários e (iii) dar início às medidas institucionais e estudos complementares da agenda de transformação, que se estenderá ulteriormente por todo o horizonte cronológico do PITU 2025.



A medida preconizada no item (i) acima envolve melhorar a concatenação entre as atuações das várias entidades que atuam na área de transportes, com medidas tipicamente de gestão, visando extrair o melhor resultado possível dos recursos de infra-estrutura hoje existentes.

Os projetos prioritários (item ii acima) envolvem completar a implantação da estratégia mínima que se encontra em andamento. Ela contém projetos de vulto, como exposto no capítulo C.2, e exigirá forte empenho da administração para a sua execução, podendo ser concluída até 2012 e atingir a plenitude de seus efeitos em torno de 2015.

As medidas preparatórias da agenda estratégica (item iii acima) envolverão a produção regulatória e legislativa de base, sob a forma de decretos, projetos de lei e seu acompanhamento legislativo, para ensejar a exploração plena dos instrumentos do Estatuto da Cidade aplicáveis. Deverão outrossim incluir a realização de dois estudos complementares ao PITU 2025: um deverá ser feito de comum acordo com a Sempla (PMSP) para otimizar a configuração do cenário equilibrado, estabelecer a necessária compatibilização entre capacidade de suporte e adensamento das centralidades e determinar os correspondentes estoques de potencial construtivo, tudo isso levando a um projeto de lei que atualizará o PDE; o outro estudo deverá ser feito de comum acordo com os órgãos habitacionais (CDHU e, se possível, a COHAB do município da Capital) para gerar ou adaptar os planos estratégicos habitacionais às propostas de adensamento e de balanceamento entre empregos e habitações. A experiência ganha na realização desses dois trabalhos deverá ser usada para estendê-los a todas as demais prefeituras pertinentes da RMSP, com propósitos análogos.

É recomendável, também, dar início imediato a dois empreendimentos piloto, que serão usados para dar concretude aos conceitos formulados no presente trabalho e recolher a experiência prática necessária à confirmação ou eventual correção de rumos, e integral execução do PITU 2025. O primeiro deverá ser um corredor urbanístico pioneiro, associado a empreendimentos habitacionais estratégicos, e sua execução deverá envolver a definição de área de intervenção expandida, isto é, agregando um perímetro maior, de revitalização urbana, onde possam ser testadas estratégias fundiárias, técnicas para geração de mais valia imobiliária, formulações arquitetônicas e urbanísticas com estímulos à não segregação entre extratos sociais. O projeto envolverá também o estudo e definição do modelo de negócio e a avaliação da margem de contribuição que pode ser retirada da área expandida do empreendimento, para aplicação na construção do eixo de transportes e outras infra-estruturas, pelo próprio concessionário (da concessão urbanística). Os documentos para as licitações correspondentes, desde os projetos urbanísticos e planos de negócios até a realização da contratação, deverão ser produzidos no prazo mais curto possível. Note-se ainda que esse projeto poderá eventualmente ser desdobrado em dois, destacando-se o empreendimento habitacional social na área mais central da cidade do da concessão urbanística (que conterá o corredor e correspondente projeto associado de revitalização urbana).

O segundo empreendimento pertence à jurisdição da Secretaria de Transportes (cargas) e deverá ser um CLI pioneiro na RMSP. É recomendável que a STM acompanhe a realização do projeto tão de perto quanto possível, para extrair informações relativas à sua coordenação com as mini-plataformas logísticas propostas pelo CET no município da Capital e colher dados sobre o potencial de otimização da logística urbana e consequente redução da interferência no trânsito da cidade. Esse acompanhamento deverá



também permitir a obtenção de dados dos projetos de desenvolvimento urbano e geração de empregos no entorno dos CLIs, em tudo compatíveis, a nível de concepção, com os princípios de reforma urbana subjacentes a este PITU 2025.

Todas as medidas da ampla agenda acima indicada deverão ter início logo após a edição deste PITU 2025.

b) Agenda de curto prazo

A primeira ação refere-se à viabilização e execução da Estratégia Complementar (descrita no Capítulo C.4), que também é de porte considerável, devendo ser completada até 2012 e atingir condição de regime até 2015. Ela inclui a Linha 5 do Metro, o Expresso Aeroporto, o Expresso Sudeste, leva a CPTM a esgotar sua capacidade funcional e transforma a troncalização da EMTU, que passa de uma fase puramente operacional para a etapa de segregação física dos corredores. A Estratégia Complementar, por seu porte, vai requerer muita dedicação e sobretudo o início do processo de reestruturação do modelo de financiamento, dada a necessidade de mobilizar vultosos recursos para a execução dos empreendimentos.

Um segundo grupo de ações envolve a avaliação dos resultados das iniciativas preparatórias da agenda estratégica, desenvolvidas como descrito no capítulo anterior. Em decorrência desses resultados e da interação com o mercado imobiliário poderá ser completado o processo de otimização do cenário equilibrado e aprovado o correspondente cabedal legislativo, inclusive a revisão do PDE e dos planos diretores dos demais municípios pertinentes.

Deverá também ser estudada e implementada a criação dos colegiados que darão suporte à execução das políticas públicas conjugadas, sendo inclusive recomendável estudar-se a criação de uma agência de desenvolvimento urbano e econômico, a nível da RMSP, que poderá congrega também membros do setor produtivo privado e de outros segmentos representativos da sociedade civil.

Em meados de 2009 será possível avaliar os resultados dos projetos piloto e das estratégias financeiras e de uso do solo e a sua aptidão para, de fato, viabilizar os projetos dos corredores urbanísticos e promover a reforma urbana subjacente a este PITU 2025. Os produtos dessa análise deverão então informar uma revisão intermediária deste Plano, adaptando – se necessário – as estratégias de transportes para ajustar o rumo à experiência colhida e aos instrumentos acordados na interação com as agências e grupos sociais participantes.

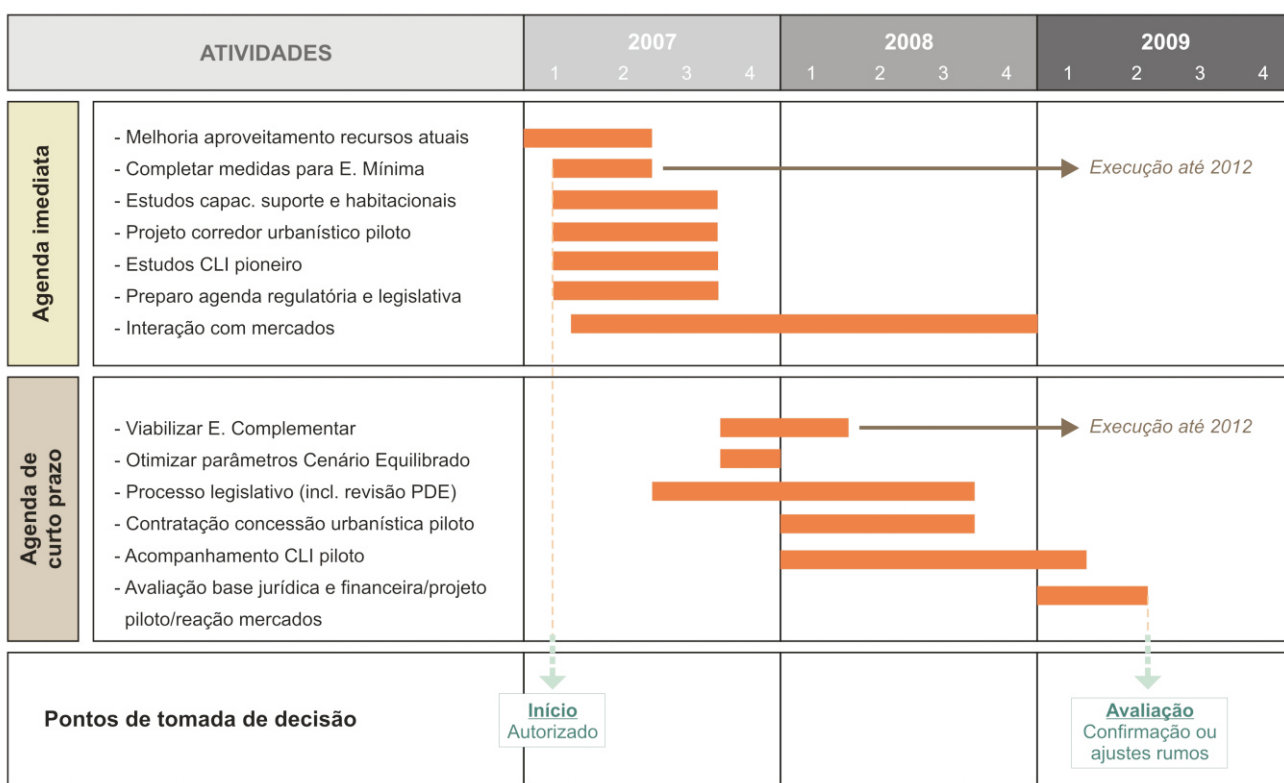
Deve-se lembrar que essa revisão já poderá contar com a base de dados oriunda da nova pesquisa O-D da RMSP, que deverá ser feita em 2007. É, portanto, conveniente que, ao se definir a metodologia para realizar esse novo levantamento, sejam estabelecidas as provisões necessárias, em termos de zonea-



mento e conteúdo dos questionários, para permitir o refinamento dos estudos analíticos e o ajuste mais preciso e detalhado das políticas de uso do solo do PITU 2025.

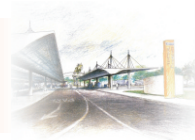
Para maior clareza apresenta-se na página seguinte uma visão cronológica das providências acima preconizadas. A partir delas o PITU 2025 deve ser entendido como uma agenda executiva flexível, em lugar do “plano livro” tradicional.

PITU 2025 - Uma Agenda Executiva, flexível e adaptativa, substitui o Plano Livro



F.4 O suporte institucional

A necessidade de criar um renovado suporte institucional na RMSP tem sido estudada e trabalhada com afinco pela STM nos últimos anos e está documentada em trabalhos anteriores de forma bastante detalhada. Esses estudos e a iniciativa dos gestores da STM já levaram a alguns resultados tangíveis, desde a própria iniciativa de realizar o primeiro PITU em 1993 e renová-lo periodicamente, até a recente criação do CDTI – Comitê Diretor de Transporte Integrado. E um histórico impasse de grande impacto negativo, o divórcio institucional entre transportes e uso do solo, começa a ser resolvido neste PITU 2025, inclusive como parte de estratégia amplificada, que traz para a prática – muito trabalhosa mas altamente promissora – o ideal de conjugar no projeto um leque qualificado de políticas públicas intergovernamentais.¹²



a) Problemas e respostas

Para uma visão mais abrangente da problemática institucional pode ser transcrito o seguinte diagnóstico anteriormente formulado:

“O porte da RMSP transforma o atraso institucional da gestão metropolitana em problema crítico do estado, tais as deseconomias e inconvenientes que origina. A sua superação – difícil e trabalhosa – passa pelo equacionamento de uma série de questões, como segue:

Alcançar grau aceitável de coordenação de políticas de planejamento e operação entre as esferas de governo e agências responsáveis pelo transporte urbano na região metropolitana, inclusive para obter a integração operacional e tarifária do serviço.

Gerar instrumentos que possam evitar a descontinuidade de programas e projetos nas transições de mandatos governamentais.

Obter clareza na definição dos papéis das três esferas de governo, evitando os conhecidos fenômenos de criação de superposições, áreas cinzentas ou vazios jurisdicionais.

Modernizar, harmonizar e consolidar, de uma maneira geral, o marco jurídico-regulatório, que, à exceção do nível constitucional, foi construído de forma episódica e às vezes casuística ao longo dos anos.

Renovar os modelos de relações contratuais e parcerias com o setor privado, para atender a uma nova situação, onde passam a ocorrer concessões de grande porte e extensão cronológica, trazendo à baila a necessidade de instituição de uma Agência Reguladora.

Modernizar os instrumentos estatutórios das empresas vinculadas à STM, para ajustá-las a um quadro institucional renovado.

Alcançar melhor concatenação com as políticas e serviços públicos que se relacionam de forma mais íntima com o transporte urbano, com destaque para as referentes ao sistema viário, trânsito e uso-do-solo, tendo em vista, inclusive, a necessidade aproximar as pessoas das oportunidades, de modo a reduzir a demanda de transportes sem prejudicar a acessibilidade.” STM, relatório FIA 2005.

Como acima dito, o PITU 2025 está procurando dar resposta ampliada aos preceitos do último tópico.

Existe todavia uma iniciativa estruturante e de cunho global para os problemas acima citados, representada pela proposta legislativa de re-institucionalizar a RMSP e criar a respectiva entidade autárquica, que é o seu braço executivo. Essa iniciativa não esgotará todavia a questão, mesmo quando completada com a aprovação da competente lei complementar, uma vez que não chega a regulamentar as questões setoriais, isto é, os temas relativos a cada um dos serviços de interesse comum – inclusive transporte urbano – que deverão compor o escopo metropolitano.

O projeto de lei complementar da RMSP (PLC 006/2005) estabelece os conselhos deliberativo e consultivo e autoriza criação das câmaras temáticas e da entidade autárquica, conforme o arcabouço instituído na lei complementar nr. 760/94.¹³ Há entretanto dois pontos que merecem reflexão. De um lado, não se pode fazer uma previsão segura do prazo de tramitação do PLC na Assembléia Legislativa, onde



vem sendo examinado nas comissões desde maio de 2005. Segundo, após tal aprovação haverá necessidade de detalhar, a nível da legislação ordinária e da regulamentação, as definições da lei complementar, para a operacionalização das suas diretivas. Isso envolverá a definição pormenorizada dos órgãos e instrumentos de gestão integrada, que farão parte da entidade autárquica.

Nesse contexto, estudos anteriores já recomendaram dar início às providências necessárias, no âmbito setorial do transporte urbano tais que – sem se chocar com a orientação global do PLC em estudo na ALESP –, possam dar início ao esforço de equacionamento dos problemas institucionais apontados.

A coordenação de políticas públicas tem inclusive amparo na Constituição de São Paulo, em seus artigos 155 e 156, que determina a compatibilização mútua entre planos e programas regionais e municipais. Em reforço a esses princípios os legisladores municipais fizeram incluir na lei orgânica do Município de São Paulo os artigos 172 e 173, onde se estipula que a organização e prestação dos serviços de transportes públicos, bem como seu planejamento, estrutura e operação devem respeitar as interdependências com outros municípios, o Estado e a União.

A questão da continuidade de políticas ao longo do tempo e dos vários mandatos governamentais também é crucial. Os grandes empreendimentos de infra-estrutura de transporte nas regiões metropolitanas – corredores de ônibus e sobretudo sistemas metro-ferroviários – levam anos para serem concebidos e décadas para produzir seus efeitos. Não é por outra razão que os planos estratégicos como este PITU 2025 apresentam horizonte de 20 anos. A falta de continuidade coloca um ponto de interrogação logo ao se editar o plano, que deve ser sanado pois a implementação não depende só do setor público. É crescente a participação de empresas privadas, inclusive instituições bancárias, na construção, na obtenção dos financiamentos, na operação dos sistemas. A responsabilidade financeira envolvida é de grande porte, não se podendo esperar que os vários agentes estejam dispostos a assumir riscos desproporcionais. Assim, as ameaças potenciais decorrentes da descontinuidade administrativa devem ser resolvidas pelo estabelecimento de um marco institucional competente, que pode ser transitório, até a aprovação do PLC 006/2005 na ALESP.

Note-se que as incertezas associadas à falta de continuidade das políticas não se limita às relações contratuais entre o poder público e empresários privados que exploram negócios ligados ao transporte urbano. Elas ocorrem também nas interações entre agências do setor público, dada a fragilidade dos instrumentos de associação entre esses entes, inclusive o chamado “convênio”. Uma importante inovação institucional foi introduzida no ano passado (lei federal 11.607 de 6 de abril de 2005), com a promulgação da chamada lei dos consórcios, que oferece novos mecanismos para formalizar as associações entre entes públicos, para propósitos específicos. Devem portanto ser exploradas as possibilidades abertas por esse novo diploma e os ensejos de sua utilização, de forma harmônica e complementar à futura legislação metropolitana.

O arcabouço institucional modernizado deve outrossim dar suporte a uma integração mais completa e efetiva entre os sistemas metropolitano e municipais de transportes, proposição que está presente de forma marcante neste PITU 2025. As possibilidades operacionais abertas com as tecnologias digitais de bilhetagem ampliaram em muito o alcance das estratégias de integração, como vem sendo demonstrado na prática no município da Capital e na própria RMSP. Um dos instrumentos jurídicos que podem ser invocados para dar suporte a esse mister é o próprio diploma de criação da STM, a lei 7450 de julho de 1991. Embora não estabeleça com clareza a quem cabe a



iniciativa de promover a integração propriamente dita, a lei é absolutamente clara quanto à necessidade de fazer materializar essa política.¹⁵

b) Possíveis desdobramentos

Enquanto não se finaliza na ALESP a tramitação do PLC que reinstitucionaliza a RMSP, algumas iniciativas podem ser empreendidas para melhorar a sustentabilidade institucional deste PITU 2025, como descrito a seguir.

providências para obter a adesão dos demais municípios da RMSP ao CDTI, começando a ampliação desse colegiado pelas unidades que provocam ou recebem maior impacto das proposições do PITU, como Guarulhos, Osasco e os do ABCDM.

possível transformação do colegiado em consórcio público, como antes mencionado.

operacionalização de uma Comissão Provisória de Concessões, como ponto de partida para a instituição de uma Agência Reguladora dos Transportes Metropolitanos. Esta instância organizacional, com escopo próprio e jurisdição sobre as três RMs do estado, torna-se necessária na STM à medida que avançam os projetos de grandes concessões dos serviços geridos pela mesma. Os contornos dessa entidade, que também não se confunde com a entidade autárquica de cada RM (também chamada de Agência), devem obedecer aos ditames que presidem a atuação do Estado na área de regulação da economia.

criação do colegiado intergovernamental antes mencionado, que presida o relacionamento técnico das entidades responsáveis por políticas públicas que interagem com as de transportes urbanos. Estão neste caso as entidades que ditam as políticas de planejamento urbano, desenvolvimento econômico e habitação. Esse corpo poderá iniciar a sua atuação de maneira informal, ainda que sistematizada, evoluindo depois para um modelo institucionalizado.

instituição da Agência de Desenvolvimento preconizada na alínea b) do capítulo F.3.

Note-se, em abono das proposições formuladas neste capítulo, que a experiência internacional comprova a importância do conceito de coordenação de políticas públicas, inclusive e especialmente as internas ao setor de transportes. Por exemplo na Europa, adotam-se numerosos formatos institucionais, como “Transport Authorities” (Praga), Conselho Metropolitano (Helsinki), consórcios (Madrid e outras cidades espanholas), sindicato de autoridades (Paris – Ile de France) e outras designações. Apesar da diversidade de configurações todos têm em comum a idéia de coordenar operações, financiamentos e outras funções críticas. Nos Estados Unidos reforçou-se o papel e a quantidade das Metropolitan Planning Organizations (MPOs), que jogam um importante papel na cena de transportes e planejamento urbano nas conurbações. Esse formato institucional disseminou-se tanto que há muitos estados com mais de 10 MPOs, cobrindo os aglomerados das capitais e as conurbações em torno de todas as cidades mais importantes.

c) Repercussões nas empresas vinculadas à STM

O aperfeiçoamento institucional do setor de transportes de passageiros nas RMs de São Paulo, tornando inclusive mais íntimas as suas relações com os sistemas municipais, poderá ter fortes repercussões nas empresas vinculadas à STM. Ao promover a nítida distinção entre as missões dos entes operadores e re-



guladores, a iniciativa trará clareza e melhor confiabilidade para o serviço, especializando cada agente e resolvendo antigas distorções provocadas pela mistura dessas funções em uma mesma entidade. Metro e CPTM terão reforçada a sua condição de empresas operadoras, sendo a regulação do serviço provida por outro órgão. A EMTU vai se situar em posição diferente, pois ela já não é operadora, mas gestora de um complexo de concessões e permissões. Além disso, está adentrando mais decisivamente o campo das intervenções em infraestrutura, com os projetos do Pró-Pólos e do SIVIM.

Outros impactos serão trazidos pela instituição sucessiva de vários instrumentos jurídicos de base, como os possíveis consórcios públicos e a citada re-institucionalização da RMSP. Assim, por exemplo, criados consórcios públicos de transportes entre o GESP e as prefeituras, nas três RMs, pode-se supor que o desempenho do serviço provido pelos operadores (inclusive Metro e CPTM) passe a ser controlado por essas entidades (ressalvado o campo jurisdicional da Agência Reguladora), com as quais as empresas passarão a manter “contratos de programa”, como previsto na lei 11.607. Essa nova situação não altera, entretanto, a estrutura acionária das empresas, que, salvo iniciativa específica da STM, continuarão a ela vinculadas.

A STM prosseguirá como a entidade responsável pela política de transportes metropolitanos no Estado, com algumas mudanças. De um lado, haverá um aumento de atribuições, uma vez que deverá se interessar forma mais intensa – tomando as necessárias iniciativas – pela completa integração com os serviços municipais. De outro, deverá sistematizar os incipientes procedimentos colaborativos com outros órgãos, na formulação de diretrizes e planos estratégicos de transporte urbano metropolitano e suas repercussões nas demais políticas públicas pertinentes.

Finalmente, há que considerar a conveniência ou mesmo necessidade de promover as transformações institucionais que dêem guarida à transferência de recursos financeiros tipicamente municipais, como os gerados pela mais valia imobiliária criada por projetos da jurisdição metropolitana, para uso em tais projetos. Há várias alternativas para tal mister, inclusive a de aumento de capital nas empresas vinculadas à STM, com subscrição pelas prefeitura(s) que estejam transferindo tais recursos.

F.5 Onde entra o setor privado

O modelo institucional deve dar respaldo a diferentes combinações de atuação entre os setores público e privado, objetivando alcançar níveis mais elevados de desempenho e sinergia entre os agentes, em benefício da qualidade do serviço e de sua economicidade e portanto do usuário.

O setor privado, tendo no passado, até a década de 1940, participado da exploração de serviços sobre trilhos (época dos bondes), recolheu-se depois para apenas operar os serviços sobre pneus. Nesse campo, não colabora nos investimentos de infra-estrutura (inclusive terminais) como mencionado anteriormente neste relatório. Na época em que este texto estava sendo redigido a Cia. do Metro, entretanto, conduzia uma licitação que visa conceder a exploração dos serviços da nova Linha 4 para o setor privado.

A questão da participação do setor privado deve ser estimulada por uma série de razões, inclusive nos



serviços sobre trilhos.

Um primeiro motivo reside na circunstância de gradativamente, ao longo dos anos, o setor público ter gradativamente engessado a sua flexibilidade gerencial, enredado em um complexo jurídico que lhe impõe margens muito estreitas na atuação administrativa. Como consequência apresenta menor produtividade em suas operações, não obstante a inegável qualidade técnica e gerencial de seus executivos. Dadas essas limitações, eles não conseguem o mesmo rendimento que teriam se atuassem no setor privado. Em termos concretos, como por exemplo pode se ver pela experiência colhida após as concessões realizadas no setor ferroviário de cargas, a gestão privada, por sua flexibilidade administrativa, consegue melhorar o desempenho financeiro da operação.

A segunda razão decorre da existência, especialmente após a emissão da legislação das PPPs, de melhor acesso do setor privado aos recursos financeiros de várias fontes, inclusive os provenientes de fundos de pensão; de empresas fornecedoras de equipamentos e serviços para projetos de infraestrutura, com interesse de promover as vendas do seu produto; de agências multilaterais, como o BID, o IFC e a OPIC (Overseas Private Investment Corporation); de bancos comerciais e seguradoras; e de outros grandes investidores nacionais e internacionais.

Nessas condições, seja em regime de PPPs, seja na modalidade de concessões, podem ser apontadas as seguintes vantagens ligadas à participação do setor privado nos projetos deste PITU 2025:

Economia, para a esfera governamental, de parte dos investimentos;

Em princípio, o setor público não financiará (ou só o fará parcialmente) o custeio dos serviços concedidos, obtendo portanto economia em relação à situação tradicional, quando a exploração do serviço é feita por operador estatal;

Os ativos pagos pelo setor privado reverterão ao setor público, em época a ser determinada;

Os competentes recursos humanos das estatais serão liberados para as tarefas mais nobres e complexas de viabilização do PITU, de supervisão de uma rede muito maior e, mais importante, de efetivamente promover a regulação do mercado. Em outras palavras, muda-se o foco, que sai da construção-operação de linhas e evolui para a gestão global e estratégica do projeto de transporte público como um todo e a provisão de um serviço muito mais amplo.

F.6 Monitoramento da implantação e da operação

É recomendável o estabelecimento de uma sistemática de acompanhamento da implantação do PITU 2025 e, ainda mais importante, do desempenho do serviço de transportes, à medida que os projetos vão entrando em operação.



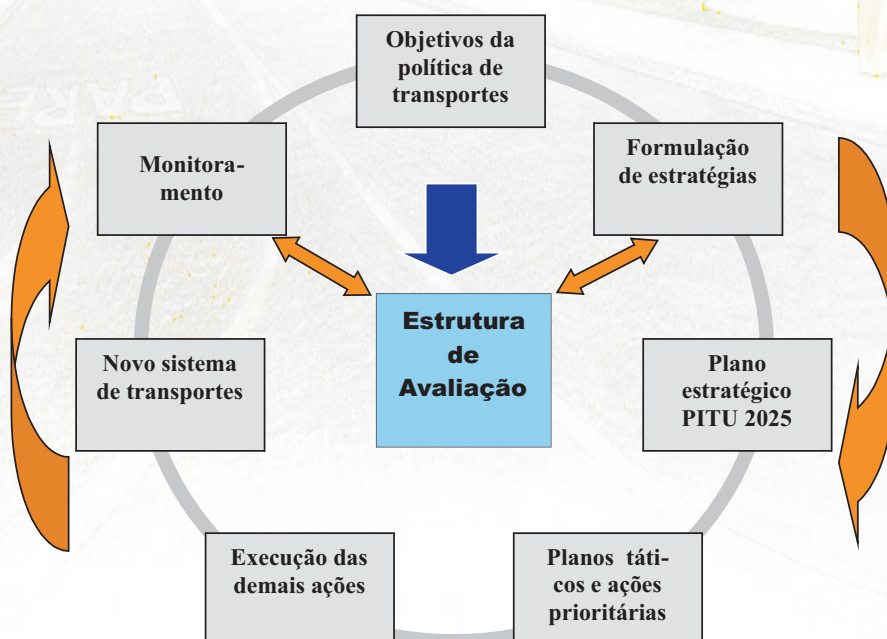
No primeiro caso, deve ser montada uma estrutura de monitoramento e gestão globais da implantação, uma vez que o gerenciamento, projeto a projeto, é usualmente realizado pelas empresas. Pelo menos duas alternativas, podem ser pensadas na criação dessa estrutura. Uma delas envolveria reoperacionalizar os antigos Grupo Diretor e Unidade Executiva, que foram criados na STM para acompanhar a implantação do Programa Prioridade na Rede. A atuação desses colegiados foi reduzida, quando da criação do CDTI. A segunda alternativa seria designar um comitê ou grupo de trabalho que se reportaria ao próprio CDTI.

O segundo caso, que envolve o monitoramento do serviço integrado como um todo, deve examinar o desempenho face aos indicadores da própria estrutura de avaliação do PITU 2025 ou de *proxys* dos mesmos. Esse acompanhamento e a determinação de medidas de correção de rumos podem ser feitos pelos órgãos citados no parágrafo anterior.

Deve ser ressaltado, entretanto, que a dimensão dessas tarefas, na escala do PITU 2025, não encontra similar com a experiência vigente ou anterior em São Paulo. Trata-se de implantar, a cada ano, um volume de infra-estrutura acima do dobro do usual e de gerir um sistema cujas dimensões e requisitos de integração se tornam cada vez mais complexos. Tudo isso só no campo dos transportes.

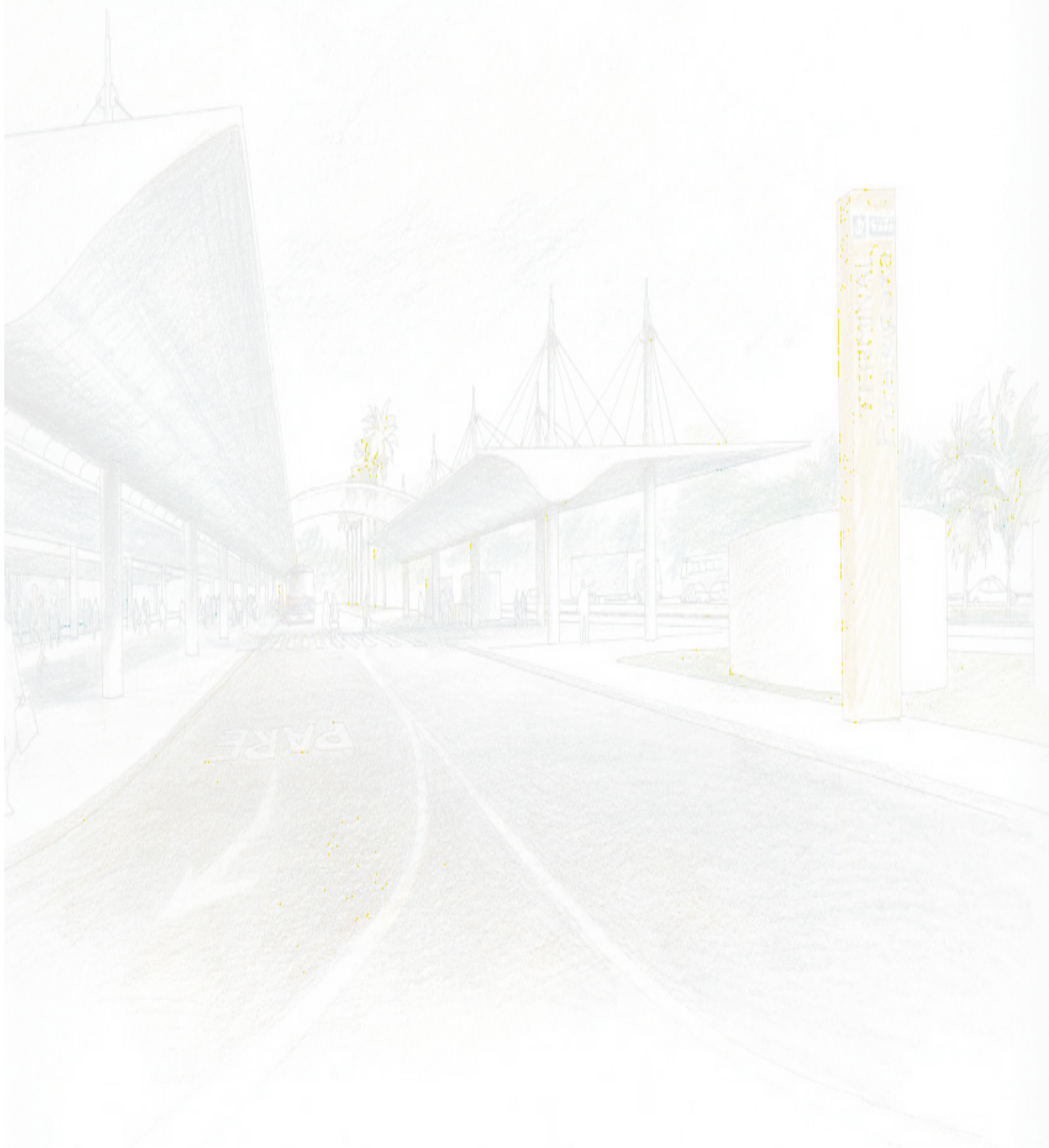
Ocorre, todavia, que o modelo de financiamento proposto pelo PITU envolve também uma forte penetração estatal no mercado imobiliário, para o desenvolvimento das estratégias fundiárias apontadas nos capítulos anteriores. A execução e monitoramento desse escopo, por seu grande porte e ineditismo, coloca demandas organizacionais inteiramente novas, em termos de quantidade e especialização, que devem ser atendidas com proficiência. Envolverão, possivelmente, a criação de empresa especialmente dedicada a esse mister, como já mencionado anteriormente.

Figura F.6.1 - Ciclo de planejamento, implantação, operação e monitoramento





A figura acima fornece uma visão da dinâmica do processo de planejamento, execução e monitoramento. Mostra também que o PITU 2025, um plano de caráter estratégico, deve ser imediatamente seguido de sua tradução em termos operacionais, ou seja, dos seus detalhamentos a nível tático, para subsidiar as ações executivas que levarão à sua implementação, bem como das ações prioritárias já identificadas.





Notas:

1. “Historicamente, os impostos indiretos, não raro cumulativos, respondem por até 70% da carga tributária no Brasil. Os restantes 30% são sacados da taxação da renda, do patrimônio e de fontes residuais diversas. Em meio mundo ocorre, em média, exatamente o contrário: 30% da arrecadação total são extraídos dos impostos indiretos e 70% dos tributos diretos, declaratórios.

Um dos dois deve estar errado: ou o Brasil ou o mundo. Os impostos indiretos são politicamente ladinos e socialmente perversos.

Eles se escondem nos preços finais dos bens e serviços em geral. Os contribuintes, na quase totalidade, nem sabem que estão pagando tais tributos furtivos. Que podem variar de 29,2% nos remédios a 73,4% nos cigarros, passando por 64,3% na gasolina, por 31,9% nos alimentos industrializados ou por 41,3% na prestação da casa popular.

Sobre ser politicamente esperta, porque oculta, a estrutura dos impostos indiretos é socialmente genocida. São tributos que tratam igualmente os desiguais. Eles retiram da cerveja do pobre os mesmos 57,3% cobrados da mesma cerveja do rico. Já a tributação da renda e do patrimônio seguem a sabedoria fiscal de tratar desigualmente os desiguais: quem ganha mais paga mais e quem ganha menos paga menos ou nada paga.

Eis que o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) - www.ipea.gov.br - sai a campo para dar nomes e números aos bois. Um único comparativo já diz tudo: a) quem ganha mais de 30 salários mínimos gasta apenas 7,3% da renda total no pagamento dos impostos indiretos; b) quem ganha até 2 salários mínimos empenha nada menos de 26,5% do rendimento magro no pagamento desses mesmos tributos.” Joelson Betting – Cadê o Plebiscito?
2. “O imposto direto aplica-se a quem tem, de acordo com as suas posses. O imposto indireto recai sobre quem não tem, de acordo com as suas necessidades” Rubens do Amaral, “Os cristãos e o problema da terra” Editora Anhembi, 1950.
3. “Sistemas de transporte são um meio de transferir renda dos pobres para os ricos.” extraído do site da Comunidade Européia - ec.europa.eu/research/transport/news/article_3573_en.html.
4. Apenas para exemplificar, uma das operadoras do serviço sobre trilhos para os subúrbios, a Tokyu Corporation (2,5 milhões de passageiros/dia), obtém, do total da sua receita anual, apenas 23% da arrecadação tarifária do serviço de transporte. Os restantes 77% são oriundos da exploração dos ramos imobiliário, do comércio, lazer e serviços, hotelaria e construção. O caso da MTR Corporation, holding do Metrô de Hong Kong pode ser ilustrado com a informação de que ela teve um lucro de US\$ 540 milhões em 2002, dos quais quase 90% derivados de atividades de desenvolvimento imobiliário (sem contar os lucros dos serviços de administração predial).
5. “O capital imobiliário e a produção do espaço urbano” dissertação de Maria Cláudia Pereira de Souza, FGV, 1988.
6. Considerou-se que no período 2007-2013 serão objeto de PPPs os empreendimentos das linhas 4 e 5 do Metro e todo o Expresso Aeroporto. Para o período 2011 a 2025 apenas se alocou a verba nessa rubrica, não se investigando quais os projetos que seriam executados nesse modelo.
7. TNM = transporte não motorizado
8. Para ilustrar o potencial do IPTU veja-se a seguinte citação: “Em São Paulo a Linha 1 do Metro permitiu um incremento do IPTU no entorno dela que, em um prazo de 25 anos, seria equivalente a todo o investimento feito pela prefeitura – que, na época, foi a promotora do Metro” Luiz Nassif, FSP, 14/6/06.
9. No Anexo 4 há uma descrição mais pormenorizada do corredor urbanístico, seus propósitos de revitalização urbana e dados técnicos e financeiros.
10. Cf palestra no seminário da AEAMESP de 2006.
11. Extraído do livro “O Financiamento de Obras e de Serviços Públicos” de Adriano Branco e Adilson Dallari, Editora paz e Terra, 2006.
12. Note-se que a própria criação da STM, na primeira metade da década de 90, já significou uma iniciativa para colocar sob a mesma égide diferentes operadores de transportes, unificando as suas políticas.
13. O projeto, em sua feição original (já recebeu muitas emendas e há um substitutivo em pauta) introduz uma inovação relativamente às regiões metropolitanas de Campinas e da Baixada Santista (já institucionalizadas), que leva em conta as características e sobretudo a dimensão da RMSP: prevê em seu artigo 3º. a sua subdivisão em sub-regiões, formadas por agrupamentos de municípios limítrofes, por iniciativa (decreto) do Governador do Estado, após parecer do Conselho de Desenvolvimento da RMSP. Nos termos de sua exposição de motivos, essa medida busca atender às peculiaridades de grupos de municípios em termos de população, desenvolvimento econômico, arrecadação e outros fatores. A reda-



ção do PLC foi previamente submetida à Prefeitura do Município de São Paulo e já incorpora as suas sugestões.

14. As limitações do modelo “convênio” não eliminam a sua utilidade como instrumento inicial para selar uma parceria entre agentes públicos.
15. A lei estadual 7450/91 de criação de STM, estabelece em seu artigo 22:
“Art. 22 - A Secretaria dos Transportes Metropolitanos aprovará um Plano Geral de Remodelação e Melhoria do Serviço de Transporte Coletivo.
§ 1º - Neste plano deve constar necessariamente a implantação de um único sistema integrado de transporte metropolitano.
§ 2º - No sistema integrado a que se refere o parágrafo anterior, os modos de transportes devem estar articulados e integrados entre si e aos diversos sistemas de transportes municipais, de tal forma que permitam ao usuário deslocar-se de um ponto a qualquer outro da RMSP pelo menor tempo e maior conforto possível e menor custo tarifário.”

