

Parcerias para expansão da rede do Metrô

“Há um tempo em que é preciso abandonar as roupas usadas que já têm a forma do nosso corpo... E esquecer os nossos caminhos que nos levam sempre aos mesmos lugares. É o tempo da travessia. E se não ousarmos fazê-la, teremos ficado para sempre à margem de nós mesmos.”
Fernando Pessoa

PEDRO PEREIRA BENVENUTO*

Um ciclo virtuoso de desenvolvimento, com geração de empregos e renda, qualidade de vida e inclusão social na metrópole de São Paulo, pressupõe a existência de sistemas de transporte público que garantam a movimentação das pessoas de forma rápida e eficiente, permitindo às empresas aqui instaladas se tornarem mais competitivas e seus funcionários mais produtivos.

O desejo da população de dispor de um transporte coletivo de alta qualidade faz com que o Poder Público enfrente uma pressão crescente para implantar com maior rapidez novas linhas, especialmente de metrô. Neste contexto, a demanda por novos serviços cresce em percentuais maiores que

a oferta que é possível ser disponibilizada por ano.

Para dinamizar a expansão da rede de metrô na metrópole e melhorar sua integração com outros sistemas alimentadores (a questão do “o que fazer”), vale sempre analisar e encontrar atalhos no processo produtivo de implantar um novo serviço (“o como fazer”).

O processo produtivo de uma nova linha de metrô até a disponibilização final dos serviços para os usuários passa por três etapas distintas: CONCEPÇÃO, IMPLANTAÇÃO E OPERAÇÃO.

A etapa de concepção considera a atividade primeira que é a de desenvolver um planejamento estratégico dos sistemas de transportes e sua interação com o uso do solo,

para identificar uma proposta de futura rede integrada de transportes coletivos urbanos.

Os projetos de expansão dessa rede futura, que técnica e politicamente forem considerados prioritários, são incluídos nos orçamentos plurianuais e posteriormente detalhados nos orçamentos anuais. Também é nesta etapa que se desenvolve o projeto diretor, o estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental do empreendimento e o estabelecimento do modelo negocial, com viabilidade financeira e definição da logística de participação dos agentes públicos e privados.

Com este nível de detalhamento, o poder público fica em condições de definir se o empreendimento será implantado como obra e operação pública, como obra e operação privada ou uma combinação

de atividades obra pública e operação privada e obra privada e operação pública (figura 1).

A etapa de implantação se caracteriza pelo planejamento físico-financeiro do empreendimento e o controle da execução dos projetos de obras civis e de sistemas e equipamentos, das interfaces institucionais, do processo de licitação, da execução das obras, dos testes e montagens dos sistemas e equipamentos operacionais, e do marketing institucional (figura 2).

Na implantação de uma nova linha de metrô



Figura 1



Figura 2

como obra pública (contratação tradicional), muitas etapas complexas devem ser licitadas e executadas em separado. Posteriormente integradas, resultam na prestação dos serviços – com segurança e regularidade de intervalos aproximados de 2 minutos (ou menos) na oferta de trens numa plataforma de estação.

A empresa pública deve cuidar do projeto, da contratação e da gerência de implantação dos túneis, das vias, das estações, dos sistemas operacionais (energia, tração, sinalização, telecomunicações, ventilação, auxiliares) e dos trens (figura 3).

O cumprimento dessas etapas demanda tempo e recursos que por sua vez devem estar inseridos nos orçamentos anuais do Programa de Investimento do Governo do Estado e na Companhia do Metrô de São Paulo.

Por diversas décadas, para suportar os

investimentos de expansão do sistema metroviário, se fez necessário associar a disponibilidade de recursos orçamentários do Tesouro com os obtidos junto às agências nacionais e internacionais de financiamento. Às vezes, essas agências financiam as obras civis; em outras ocasiões, financiam os sistemas, equipamentos e o material rodante.

O fato é que o empreendimento de uma nova linha é sempre implantado por meio de inúmeros contratos com empresas privadas: para a entrega de estudos, projetos, obras, sistemas, equipamentos, material rodante, supervisão e gerenciamento.

Os estudos de viabilidade técnica, ambiental, econômica e financeira, bem como as exigências com procedimentos regulatórios específicos das agências nacionais e internacionais de financiamento, são importantes para atestar a prioridade

dos investimentos públicos e conferir segurança e competitividade na aplicação dos recursos. Mas demandam tempo e aumentam a complexidade no gerenciamento do empreendimento.

Na etapa de operação, toda expertise técnica em planos de operação, manutenção e capacitação funcional está voltada para a prestação dos serviços aos usuários – com qualidade, regularidade e modicidade tarifária (figura 4).

Com a vigência da legislação estadual de parceria público-privada (PPP), que completou dez anos em maio de 2015, o Estado de São Paulo e a Companhia do Metrô procuraram na nova modalidade de contratação dar agilidade para a implantação da Linha 4-Amarela que se arrastava há anos por falta de recursos.

A concretização efetiva da Linha 4-Amarela pôde ser viabilizada através de licitação internacional das obras civis na primeira fase, na modalidade turn-key, com financiamento obtido junto ao Banco Mundial, e do sistema de sinalização, material rodante e operação dos serviços na modalidade de PPP – concessão patrocinada (com investimentos do setor privado).

O contrato de PPP da Linha 4-Amarela foi o primeiro do Brasil, através de concorrência internacional, com inversão de fases e julgamento pela menor contraprestação pecuniária. Os trabalhos de estruturação do projeto demandaram o envolvimento de muitas áreas técnicas, principalmente para preparar os requisitos e parâmetros de qualidade a serem seguidos pelo agente privado (figuras 5 e 6).

Na estruturação e modelagem do projeto de PPP da Linha 4-Amarela, uma das

questões de fundamental importância na viabilização do contrato com a concessionária privada foi a mitigação dos riscos – os principais foram previamente identificados, valorados e devidamente alocados para cada uma das partes responsáveis.

Risco de demanda (mecanismo aplicado somente durante a Fase I):

- Uma faixa sem proteção para variação de até +/- 10% da demanda projetada.
- Duas faixas de proteção da demanda projetada: a primeira faixa, entre +/-

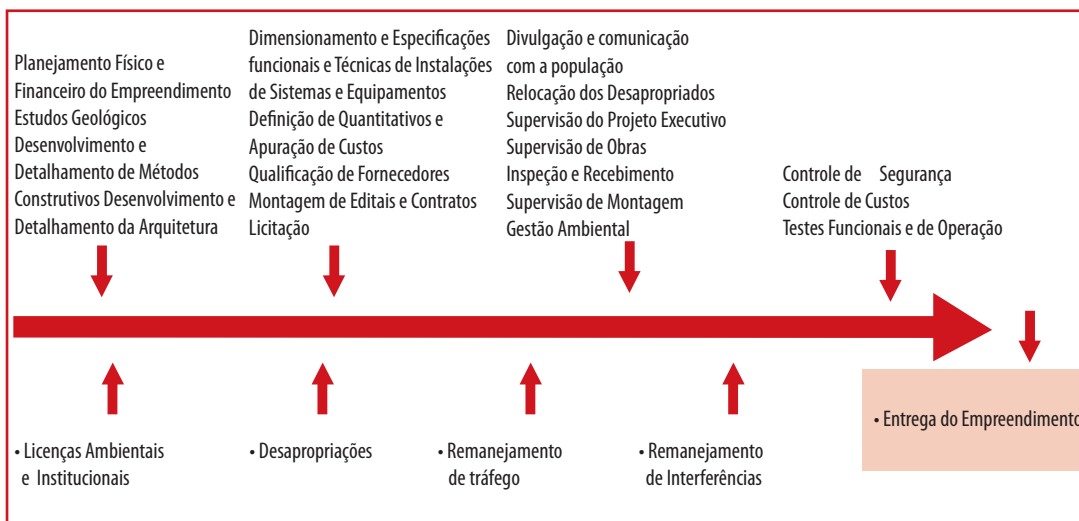


Figura 3 - Projeto e implantação de nova linha de metrô

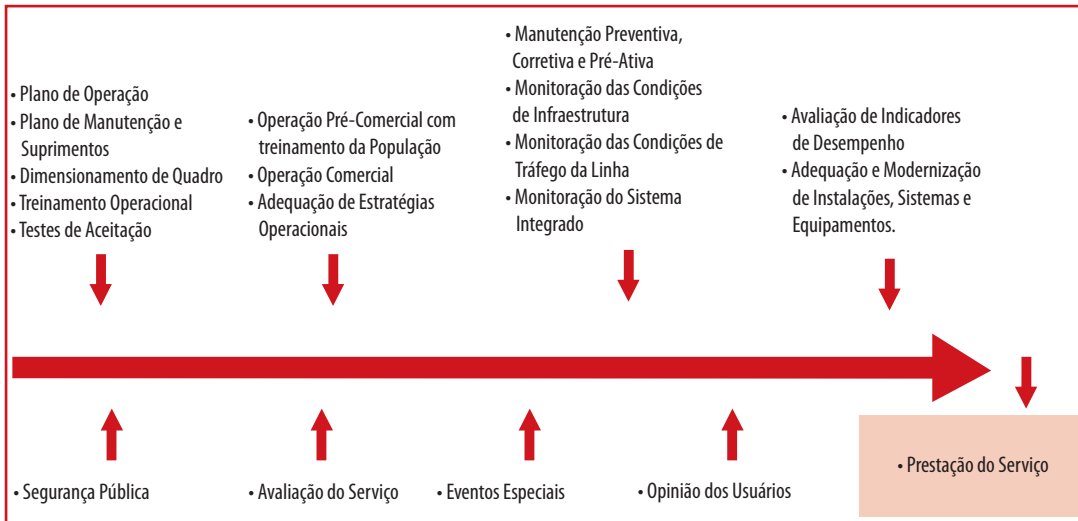


Figura 4 - Operação de nova linha de metrô



Figura 5 - Implantação Fase I – Linha 4-Amarela



Figura 6 - Implantação Fase II – Linha 4-Amarela

10% até +/-20%, e a segunda faixa após +/-20% (esta última estará limitada na banda de proteção, positiva ou negativamente, em 40% da demanda projetada).

Risco cambial – Reajuste anual da tarifa de remuneração da concessionária: durante os 15 anos iniciais, 50% pelo IGP-M e 50%

pelo IPC; nos 15 anos seguintes, 100% pelo IPC.

Risco de construção – Comunicação do Governo do Estado de São Paulo (GESP) à concessionária, dois anos antes, sobre o início pretendido da operação comercial, mediante garantia de cumprimento deste

prazo. De forma similar, a concessionária garante ao GESP início da operação comercial no prazo estipulado.

Risco de integração:

- Seccionamento das linhas de ônibus intermunicipais concorrentes com a Linha 4-Amarela, pelo Poder Concedente, de forma a manter a demanda projetada da Linha.

- Agente Regulador: até a criação da Agência Reguladora, a Comissão de Monitoramento das Concessões e Permissões de Serviços Públicos dos Sistemas de Transporte de Passageiros cumprirá suas

atribuições subordinada à Secretaria de Estado dos Transportes Metropolitanos (STM). Foi instituída em novembro de 2006, por decreto estadual.

Com a linha em operação (primeira fase completa), já é possível mensurar na prática o acerto no estabelecimento dos indicadores de qualidade dos serviços estabelecidos no contrato e que são praticados pela concessionária privada. Pode se observar inclusive que a “cultura de qualidade dos serviços para o usuário” também faz parte da missão da operadora privada.

O modelo de implantação adotado mostrou, entretanto, algumas dificuldades, como as interferências das obras para completar a fase II e o aprimoramento e institucionalização do órgão de regulação dos serviços. O equacionamento conjunto (pelo equilíbrio das partes na busca das alternativas de regulação contratual) dessas dificuldades, que não afetem a qualidade final dos serviços para o usuário, certamente deverá conferir uma enorme experiência no relacionamento futuro de outros contratos de PPP.

As bases para receber Manifestação de Interesse do Setor Privado (MIP) foram regulamentadas por decreto do Governo do Estado de São Paulo em 2011, assegurando na avaliação de projetos de PPP a aderência aos programas estratégicos, garantindo uma seleção, com rigor analítico e imparcialidade de análise.

Os contratos de PPPs devem ser orientados para resultados e para as necessidades coletivas, pois existem obrigações de serviços públicos que têm que ser respeitadas. A atividade passa a ser privada, mas o relacionamento com os clientes é distinto.

Por regulamentação legal, os contratos de PPP somente podem ser firmados se houver investimentos superiores a 20 milhões de reais e com prazo de cinco a 35 anos. Como envolvem relações de longo prazo e financiamento total ou parcial do projeto, o parceiro privado deve assumir uma parte significativa dos riscos.

Na estruturação do projeto de PPP devem ser verificados: aderência aos programas estratégicos do setor; integração das várias fases do projeto; facilidade de soluções inovadoras; redução dos custos/prazos de desenvolvimento dos projetos; e atração de parceiros capacitados para o concurso, inclusive internacionais.

Em dezembro de 2012, a modalidade de contratação por PPP teve uma adequação fundamental quando a legislação federal passou a permitir que o poder público possa participar com aportes de recursos nos bens reversíveis durante a implantação dos projetos, reduzindo os riscos e aliviando as contraprestações de custos financeiros.

A redução da percepção de risco implica em menor custo de capital; consequentemente, em redução do valor das contraprestações a serem pagas pelo poder público.

Numa contratação tradicional de infraestrutura e serviços, a entidade contratada executa a obra/serviço pré-definido pelo contratante assumindo apenas o risco inerente à produção, enquanto que numa contratação de PPP ou concessão comum a entidade contratada assume o risco de construção/manutenção da infraestrutura, do financiamento e a gestão dos serviços, com objetivos e padrões de qualidade definidos no contrato. Neste modelo de negócio, a componente principal é a concessão de serviço público.

Para subsidiar a escolha da modalidade de contratação, é realizada uma análise técnica prévia do custo público comparável. Aqui, devem ser levados em conta: o custo base (somatório dos custos de construir/gerir/operar a infraestrutura ou o serviço durante o período); o risco retido (riscos que em qualquer dos modelos de construção ficam sob a responsabilidade pública); risco partilhado (riscos que são assumidos simultaneamente pelos agentes público e privado); risco transferido (riscos que passam a serem assumidos pelo agente privado – aspecto chave da parceria) e a neutralidade competitiva (custos que o setor privado terá que assumir – tipo taxas e impostos –, mas que seriam nulos num cenário de gestão pública). Ver figura 7.

Construir uma matriz de riscos detalha-

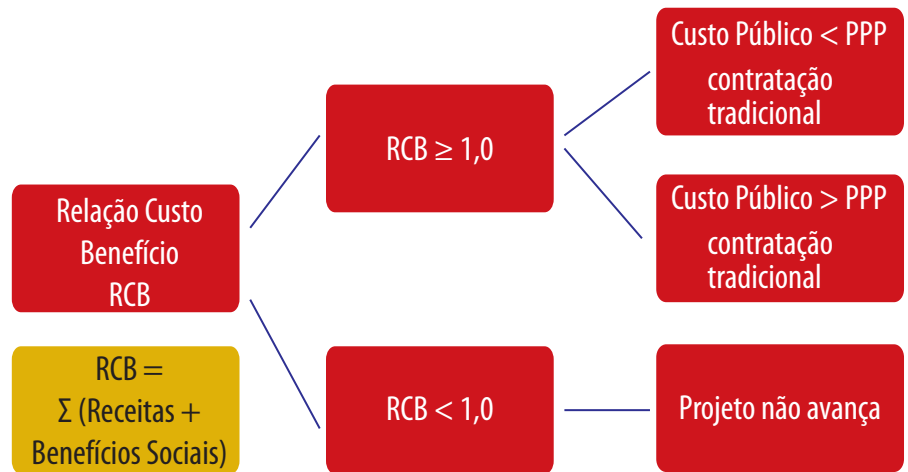


Figura 7

da e definir a quem compete assumir cada um dos riscos exige atenção especial durante a montagem e divulgação do projeto – e deve ser feito com clareza e transparência. Um bom projeto de concessão ou PPP deve identificar, alocar e valorar os riscos e as responsabilidades, vistos como um ponto crítico nessas operações.

O interesse dos investidores cai se houver incertezas sobre as políticas setoriais. Assim, garantir o marco institucional e jurídico também é fundamental para o sucesso na contratação de projeto de concessão e PPP.

O investidor tem interesse em que a construção seja bem feita, porque no futuro a qualidade da construção será fundamental para a qualidade da operação. O sucesso de uma concessão e PPP dependem, portanto, de uma combinação equilibrada de custo e qualidade, a partir de um projeto de viabilidade que considere os benefícios da efi-

cácia, inovação e manutenção da prestação dos serviços.

No desenvolvimento e estruturação dos modelos de implantação de duas novas linhas (Linha 6-Laranja, de metrô convencional, e Linha 18-Bronze, de metrô de trânsito), técnicos de diversas áreas do Metrô tiveram a oportunidade de participar do Grupo de Trabalho constituído pelo Conselho Gestor de PPP e coordenado pela Secretaria Executiva, com a participação de equipes da Secretaria dos Transportes Metropolitanos, da Unidade de Parceria Público-Privada (UPPP) da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional, da Companhia Paulista de Parcerias (CPP), vinculada à Secretaria da Fazenda, e da Procuradoria Geral do Estado.

Este grupo acompanhou o processo de recebimento, análise e seleção das Manifestações de Interesse do Setor Privado para os projetos de PPP das linhas 6-Laranja e

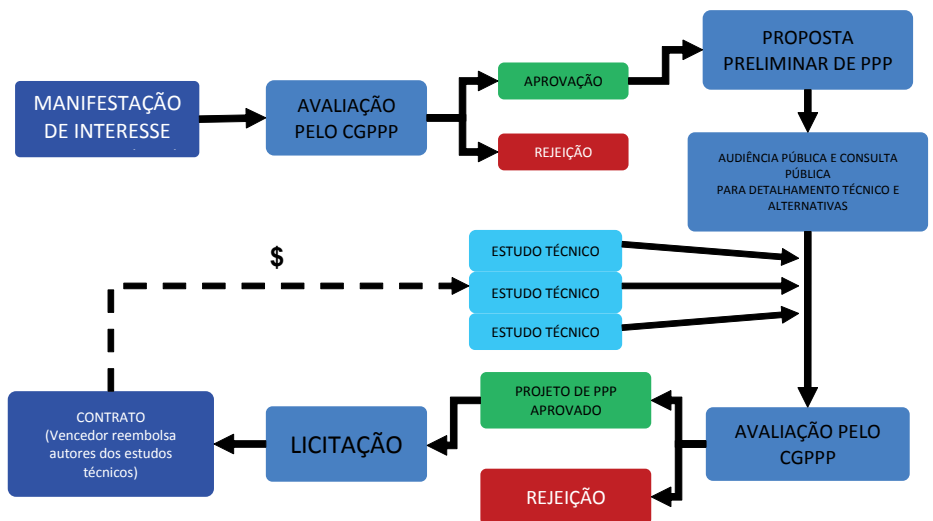


Figura 8

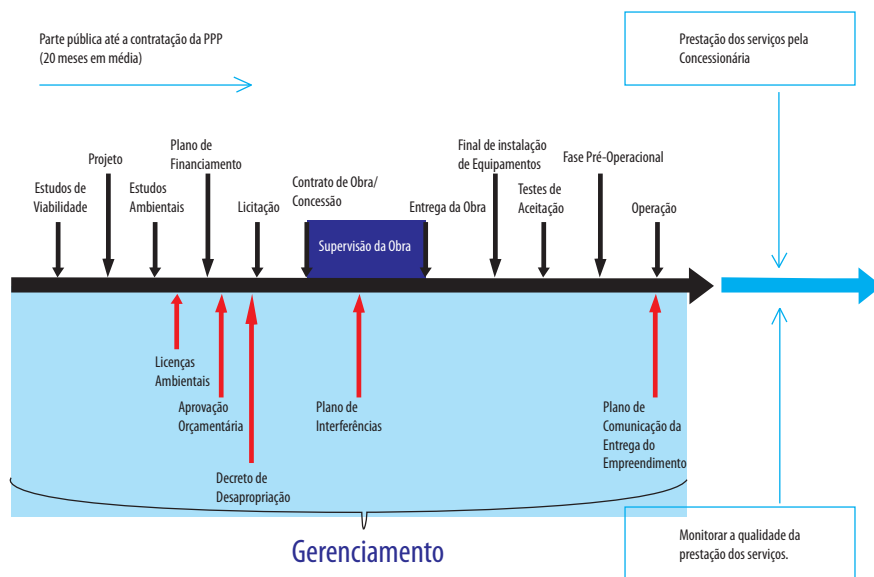


Figura 9 - Implantação de empreendimento metroviário com PPP

18-Bronze. Nos dois projetos, os consórcios proponentes das MIPs apresentaram em detalhes as suas propostas, desde a elaboração dos estudos de demanda, projeto de infraestrutura, sistemas e material rodante, viabilidade técnica, ambiental, econômica e financeira, até o modelo de negócios para um contrato de PPP.

O Grupo de Trabalho, que também contou com consultoria do Banco Mundial, selecionou a melhor alternativa, complementou os estudos, desenvolveu o modelo financeiro e de negócios, com os editais e anexos técnicos para a licitação internacional, e submeteu à aprovação final do Conselho Gestor de PPP (figura 8).

A mitigação dos principais riscos (identificação, valoração e alocação) foi realizada e passou a integrar os contratos, como segue abaixo.

Risco de avaliação ambiental – Parceiro público se responsabiliza pela licença prévia e o parceiro privado pelas licenças de instalação e operação.

Risco de desapropriação – Parceiro público emite o Decreto de Utilidade Pública (DUP), se responsabiliza pelos recursos necessários e atribui ao parceiro privado à obrigação de ser o agente executor.

Risco geológico – Conhecidos e identificados nos documentos da licitação, são de responsabilidade do parceiro privado; os desconhecidos e devidamente constatados durante a implantação, acima de um determinado valor, serão objeto de reequilíbrio. Na Linha 6-Laranja, para os desconhecidos acima de 40 milhões de reais acumulados, haverá aporte especial durante as obras.

Risco arqueológico – De responsabilidade integral do parceiro público.

Risco de demanda – Partilhado entre o parceiro público e o privado, com o estabelecimento de bandas de proteção de 15% da demanda projetada. Ou seja, 15% acima de 630 000 passageiros/dia, a partição será de 40% para o público e 60% para o privado e abaixo de 15% da demanda projetada, a partição será de 60% para o público e 40% para o privado.

Risco de pagamento de contraprestações – Fundo específico da Companhia Paulista de Parcerias (CPP) com garantia complementar automática em fundos de participação e receitas tarifárias. Na Linha 6-Laranja foram 6 meses em conta especial da CPP, com reposição e garantia complementar automática das receitas do Metrô no Sistema de Bilhetagem Eletrônica (Clearing House). Ou seja, caso não ocorra o pagamento da contraprestação, após os 6 meses de garantia da conta especial, haverá aumento no custo do passageiro transportado.

Risco político – Presente em todas as PPPs é notadamente de responsabilidade do parceiro público.

Com essas duas novas experiências de estruturação de projetos de PPP, uma nova alternativa de contratação se estabelece para a expansão da rede de metrô. O fluxograma de atividades de implantação de uma nova linha de metrô, antes totalmente de responsabilidade do poder público, nessa alternativa de contratação de PPP passa a agregar gerência privada, para dar flexibilidade na implantação e na absorção de novas tecnologias (figura 9).

Em 2015, através do Decreto nº 61.371, o Governo de São Paulo aprimora o procedi-

mento alusivo à apresentação, à análise e ao aproveitamento de estudos, encaminhados pela iniciativa privada ou por órgão ou entidade da Administração Pública estadual, incentivando as parcerias, a competitividade e promovendo transparência no processo de estruturação dos projetos na modalidade de concessão comum, concessão patrocinada e concessão administrativa.

As vantagens das modalidades de parcerias são destacadas pelo Conselho Gestor de PPP como possibilidade de viabilizar projetos estruturados onde o setor público e o privado compartilham riscos na implantação das obras e na operação dos serviços. O Conselho também valoriza a estratégia de usar os contratos de concessão e PPP para agregar gerência privada, dar flexibilidade na implantação e expertise em novas tecnologias – de forma a antecipar a implantação de projetos importantes e ajudar o Metrô de São Paulo na expansão da rede.

Como primeira experiência dessa nova regulamentação, encontra-se em análise pelo Conselho Gestor, após o Chamamento Público, estudos para a concessão da operação dos serviços da Linha 5-Lilás e Linha 17-Ouro.

O compartilhamento de investimentos, riscos, responsabilidades e recompensas entre os parceiros, através das concessões e PPPs, é – não restam dúvidas – uma resposta pragmática às necessidades de podermos expandir a rede de metrô com maior rapidez. Cabe-nos pensar em dinamizá-las e ampliá-las, num eficiente sistema de cooperação financeira e organizacional entre o setor privado e a administração pública.

O Metrô – que sempre esteve na vanguarda como agente público, com experiência de implantar projetos complexos de transporte e know-how de operação reconhecido internacionalmente – passará em breve a dividir essas competências com outros agentes privados.

Assim, a empresa adquire musculatura necessária para se mover e se manter sempre viva e dinâmica – mobilizando sua capacidade de se adaptar, ao cotejar os desafios e seus pontos fortes e as ameaças com seus pontos fracos.

* **Pedro Pereira Benvenuto** foi Diretor de Planejamento do Metrô-SP, Diretor de Planejamento da CPTM, Diretor de Engenharia da CPTM, Coordenador de Planejamento da Secretaria dos Transportes Metropolitanos, Coordenador de Planejamento da Secretaria de Planejamento e Secretário Executivo do Conselho Gestor de PPP
E-mail: benvenutopeдро@gmail.com