

A PRIVATIZAÇÃO DA CMTC

JORGE FUKUDA*

1 — Escorço histórico. 2 — Privatização da CMTC. 3 — Modelos adotados. 4 — Parceria com o setor privado.

1. *Escorço histórico*

A presença da Companhia Municipal de Transportes Coletivos na cidade de São Paulo se faz sentir há quase meio século. Criada, inicialmente, para monopolizar a operação dos transportes públicos do Município, na condição de concessionária exclusiva dos transportes coletivos, estendeu sua atuação para o campo do planejamento e gestão. Na operação, propriamente dita, a intenção inicial de exercer o monopólio dos transportes coletivos não se concretizou e, nas últimas duas décadas, a empresa estatal tem respondido por cerca de 30% da operação direta, cabendo os demais 70% a diversas empresas privadas que, até 1986, obtiveram subconcessões ou permissões.

Já em 1986, com o término do prazo das permissões para a exploração dos serviços de transportes coletivos, até então vigentes, era visível o esgotamento do modelo conhecido como “tarifado”, no qual a remuneração do empresário que explora determinada linha se fazia mediante percepção da tarifa paga pelo usuário. Os inconvenientes principais do sistema tarifado são por demais conhecidos, cabendo uma breve recapitulação.

a) O valor da tarifa é, normalmente, fixado por ato discricionário do Chefe do Poder Executivo que leva em conta, essencialmente, considerações de ordem social e política, no momento de determinar o valor. Essas considerações frequentemente se sobrepõem aos critérios estritos de aferição dos custos. Em síntese há uma clássica antinomia entre o social/político e o técnico/econômico.

b) As tarifas diferenciadas embutem um mecanismo socialmente perverso. As linhas de maior extensão e, por conseqüência, de maior custo, são, via de regra,

* Advogado em São Paulo. Coordenador da Privatização da CMTC.

aquelas que fazem a ligação da “periferia” com a região central da cidade. O conceito sócio-geográfico de “periferia”, em São Paulo, situava-a, há três décadas, num raio de 10 quilômetros do centro, enquanto que, hoje, estendeu-se para 30 ou 40 quilômetros do mesmo epicentro. O fenômeno da transferência das populações de menor renda de um raio de 10 para 30/40 quilômetros a partir de um epicentro foi intensificado com as construções de monumentais e antiestéticos conjuntos habitacionais, especialmente nas décadas de 70 e 80. Apenas para que se tenha uma idéia das necessidades geradas por conjuntos habitacionais da espécie, saliente-se que no Conjunto Tiradentes/Sta. Etelvina, na região de Guaianazes, a 30 quilômetros do centro de São Paulo, residem, hoje, cerca de 700 mil habitantes.

A Lei Municipal nº 11.037, de 25 de julho de 1991, institucionalizando processos experimentais encetados a partir de 1990, trouxe, no seu bojo, alterações substanciais na forma de funcionamento do sistema de transporte coletivo desta cidade. As maiores alterações podem ser sintetizadas em três aspectos:

a) No sistema tradicional — que se formalizava mediante termos de permissão outorgados pela CMTC, concessionária exclusiva — a remuneração da empresa particular operadora consistia na apropriação da tarifa paga pelo usuário; no novo sistema, a remuneração da empresa (contratada, não mais permissionário) foi desvinculada da tarifa.

b) A remuneração da empresa contratada passou a se basear no seu custo, despendido na realização do serviço, mediante utilização de veículos, instalações e pessoal próprios.

c) A Administração Pública (ou seja, a Prefeitura do Município e a CMTC) assumiu o controle financeiro e operacional do sistema centralizando a arrecadação de toda a tarifa, e efetuando os pagamentos às empresas contratadas mediante a utilização de uma planilha técnica de apuração dos custos.

Conquanto tenha resolvido uma série de pontos de estrangulamento, no sistema de transporte coletivo, a chamada “Municipalização dos Transportes de São Paulo” mostrou sua face vulnerável no aspecto econômico-financeiro. No exercício de 1992, foi notado um crescente desequilíbrio entre a receita primária do sistema (arrecadação da tarifa) e o dispêndio representado pela remuneração às empresas contratadas, que foi sendo coberto por um volume cada vez maior de subsídios, até que, exaurida a dotação orçamentária prevista para todo o ano de 1992, a partir de novembro, a Administração anterior incorreu na inadimplência pura e simples, parcialmente saneada por uma suplementação autorizada no final do ano.

A atual Administração, ao ser empossada em 1º de janeiro de 1993, encontrou um débito acumulado de cerca de US\$ 46 milhões proveniente da operação realizada em 1992. Fato mais grave, porém, é que as projeções efetuadas com base nos subsídios até então despendidos indicaram, claramente, que a dotação orçamentária prevista para todo o exercício de 1993 estaria completamente esgotada por volta de maio/junho próximo passado.

Uma das alternativas possíveis para solucionar tal situação seria socialmente inaceitável, trazendo, outrossim, o comprometimento previsível da própria ordem pública: o aumento da tarifa, em valores reais, em cerca de 100%. Tal fato significaria que a tarifa, de valor 10, num dado mês, passaria a ser de 26, no mês subsequente,

aplicando-se o aumento de 100% sobre o valor 10 reajustado de forma a compensar a perda do valor aquisitivo da moeda verificada no mês. A Administração optou, portanto, por uma política de recuperação gradativa do valor da tarifa, defasada, no segundo semestre de 1992, por razões sobejamente conhecidas, que são públicas e notórias.

No início da chamada “Municipalização”, a preocupação principal da então Administração consistiu em promover uma acelerada ampliação da oferta de lugares, juntamente com um acelerado processo de renovação da frota em operação, no sistema. Efetivamente, a frota em operação, na cidade, estagnada na casa de 8.500 veículos, aproximadamente, há quase vinte anos, saltou para mais de 10 mil ônibus. O espaço disponível nos veículos, no horário de pico, que chegou à perigosa faixa de 13 passageiros por metro quadrado, caiu para uma confortável média de 6,7 a 7 passageiros. Outrossim, a média de idade da frota em operação, que superava 8,5 anos, até o final de 1991, tornou-se inferior a 3,5 anos.

Estes benefícios, porém, possíveis por força do critério de remuneração pelo custo + taxa de administração, oneraram o sistema de forma insuportável. No segundo semestre de 1992 — um ano político, no âmbito municipal — as tarifas em São Paulo foram majoradas em índices inferiores aos da inflação, provocando a redução proporcional na estrada da receita primária para custear o funcionamento do sistema. A defasagem foi sendo coberta por um volume cada vez maior de subsídios.

Embora haja autorização genérica para o subsídio, na sistemática adotada na Lei nº 11.037/91, tal autorização subsume-se, obviamente, ao limite estabelecido em cada exercício, na Lei Orçamentária. Há, portanto, um limite natural para o subsídio do sistema, estabelecido em bases anuais.

Em fevereiro de 1993, a Administração (recém-empossada) estabeleceu um teto para a remuneração diária para as empresas contratadas, num esforço de compatibilização do limite anual previsto na lei orçamentária ao critério de remuneração diária estabelecido na lei específica e nos contratos assinados com as empresas. Este foi o ponto central de um aditamento contratual assinado pela CMTC com as empresas contratadas, em 26 de fevereiro de 1993.

O aditamento contratual lastreou-se na concepção de que nos contratos que resultaram da Lei nº 11.037/91 está sempre presente a idéia de que deve ser assegurada a remuneração pelos custos operacionais da empresa (aspecto enfatizado nos contratos originais), *contingenciada*, porém, pelos recursos disponíveis para tal remuneração (aspecto até então inexistente ou indefinido em tais contratos). O fundamento jurídico dessa nova concepção baseou-se no entendimento de que a legislação específica conduz a uma espécie de *parceria*, na qual compete às empresas contratadas as seguintes tarefas: a) transportar passageiros; b) arrecadar as tarifas; c) prestar contas da operação e da arrecadação. Compete à Administração planejar, normatizar e fiscalizar a operação e a arrecadação e efetuar o pagamento das empresas, com base nos custos de operação, utilizando-se, para tanto, dos *recursos disponíveis*, que por sua vez, são formados pelas tarifas arrecadadas e pelos subsídios autorizados na lei.

Nos contratos que decorreram da Lei 11.037/91 a empresa não é contratada para “operar linhas”, mas sim, para prestar um serviço de transporte de passageiros,

alocando, para tanto, garagem, veículos e pessoal necessário. A rigor, contrata-se, dessa forma, “lote de veículos”. A Administração Pública detém, sempre, a titularidade das linhas, e a gerenciadora tem a competência estabelecida por lei para criar, alterar ou extinguir linhas e serviços.

O serviço essencial de transporte de passageiros perde a conotação de um contrato individual feito entre o usuário e o transportador, para assumir uma nova feição. O usuário, na verdade, paga um preço ao Poder Público, que, por sua vez lhe assegura o transporte, pagando ao transportador de acordo com o seu custo. O contrato de transporte deixa de ser bilateral, na medida em que insere um novo elemento (o Poder Público) permeando todo o processo.

A flexibilidade gerencial possibilitada pelo modelo de contratação estabelecido na lei 11.037/91 acabou por fornecer todos os instrumentos legais que foram utilizados na chamada “privatização da CMTC”, que praticamente se conclui em abril de 1994.

2. Privatização da CMTC

A expressão “Privatização da CMTC”, ainda que aceitável como emblema político de todo um processo, não seguiu o modelo clássico de privatização, propriamente dita, qual seja: a) prévio saneamento econômico-financeiro da empresa, normalmente, por meio de novos e substanciais aportes de recursos públicos; b) alienação das ações em poder do ente público controlador, na bolsa de valores ou por meio de leilões específicos.

A rigor, do ponto de vista técnico-jurídico, a CMTC acabou privatizando, de fato, a totalidade da operação direta no sistema de transporte coletivo de São Paulo, no espaço de um ano, através de sucessivos macroprocessos de terceirização de atividades. Promoveu, no período, o maior processo de desmobilização de pessoal da área pública que se tem notícia, neste país: — cerca de 25 mil ex-empregados da CMTC foram realocados junto aos novos operadores (a maior parte), pagando-se-lhes todos os direitos decorrentes da rescisão do anterior contrato de trabalho. Outros tornaram-se microempresários através de um programa de recolocação promovido pela própria CMTC com o suporte técnico da SEBRAE. Muitos trabalhadores, originários de outros Estados da Federação, optaram por retornar à terra natal.

O período de um ano na vida da CMTC, entre abril de 1993 a março de 1994, não foi marcado somente pela terceirização de atividades e desmobilização de pessoal. Paralelamente, num inédito programa de parceria com a iniciativa privada, e com os recursos oriundos do próprio setor empresarial, estão sendo lançadas as bases para o mais ambicioso programa de construção de corredores segregados para o tráfego exclusivo de ônibus já intentada no país, que ensejará, num prazo de menos de dois anos, a construção e operação de mais de 400 quilômetros de corredores, destinados a transportar mais passageiros do que o Metrô de São Paulo, racionalizando o sistema e aumentando consideravelmente a velocidade média do setor.

Concluiu-se a licitação que possibilitará a implantação de um sistema de cobrança automática, nos ônibus e nos terminais, com a instalação de cerca de 10 mil “catracas eletrônicas” que, além de automatizar a cobrança das tarifas, barateará os custos do sistema, e fornecerá dados operacionais contínuos, *em tempo real*, à CMTC, mediante interligação do computador central da empresa gerenciadora dessas catracas com os computadores da CMTC.

Os recursos necessários à implantação de ambos os programas — dos corredores e do sistema automatizado de cobrança — originar-se-ão da iniciativa privada, nos termos do modelo de edital e do modelo contratual adotados.

Firmou-se um convênio com a Mercedes Benz do Brasil e com a Petrobrás Distribuidora, de forma a assegurar a continuidade das pesquisas relativas aos veículos movidos a gás natural e, no bojo desse convênio, está sendo instituído um novo modelo de parceria que poderá ser o germe de uma experiência com elevado alcance social. A operação da frota de ônibus movidos a gás que pertence à companhia está sendo confiada a uma cooperativa de profissionais, formada por ex-empregados da CMTC.

É tempo, porém, de detalhar cada um dos processos desenvolvidos ao longo desse ano de profundas transformações. Não é o escopo desta exposição justificar os motivos que levaram a Administração Municipal a optar pela privatização da CMTC. Um dado, porém, deve ser citado. Na época em que se optou pela privatização, o custo por passageiro transportado pela CMTC, utilizando-se o critério global (isto é, o total de recursos necessários à manutenção da empresa dividido pelo total de passageiros por ela transportados, na operação direta) equivalia a US\$ 1,33. A receita obtida equivalia a US\$ 0,26 por passageiro. Logo, US\$ 1,07 por passageiro, do necessário à sobrevivência da empresa, era suprido por aportes financeiros da controladora, Prefeitura do Município de São Paulo, seja a título de subvenção, seja a título de subsídio.

3. Modelos adotados

A “primeira fase de privatização da CMTC” — assim batizada pela mídia — foi desencadeada a partir da constatação de que, dos 3.000 ônibus, aproximadamente, que integravam a frota própria da empresa, cerca de 1.000 veículos não mais detinham condições operacionais adequadas.

Foram abertas, portanto, 20 concorrências públicas para a contratação de novas empresas que se dispusessem a operar em transportes coletivos urbanos de São Paulo, dentro do modelo existente e em vigor, decorrente das diretrizes traçadas na Lei 11.037/91: contratação por lotes de veículos, para a prestação de serviços nos locais que fossem determinados pelo Poder Público, mediante remuneração pelo custo + taxa de administração, contingenciada pelos recursos existentes.

Não houve, portanto, “venda” ou “cessão” de linhas da CMTC, mas apenas uma substituição do operador, após regular processo licitatório. Em outras palavras, a CMTC retirar-se-ia da operação direta que era efetuada por esses 1.000 veículos. O processo licitatório foi aberto para preencher o vácuo operacional que resultaria

dessa retirada. Projetou-se, portanto, a necessidade de 20 novas contratações, com lotes básicos em torno de 55 veículos cada, e realizaram-se 20 concorrências públicas distintas. Dessas concorrências resultaram 18 novos contratos, com novos operadores que, na maior parte, adquiriram veículos novos para implementar a operação que era realizada por ônibus velhos da CMTC. Seguiu-se o processo de desmobilização do ativo representado por esses veículos velhos CMTC, alienados, a seguir, em leilões públicos.

A chamada “segunda fase de privatização da CMTC” obedeceu ao mesmo esquema básico. Só que os lotes foram formados a partir de quatro garagens da CMTC, envolvendo, portanto, quatro concorrências. Na fase inicial da operação do lote, o modelo contratual inserido no edital já previa que a operação seria feita com os ônibus diesel da CMTC que ainda se encontravam em condições adequadas de operação (idade média em torno de 4,5 anos).

A inovação, no caso, consistiu na inserção de um apêndice ao modelo contratual básico que é adotado para todos os operadores particulares de São Paulo, contratados da CMTC, contendo disposições específicas reguladoras da cessão de uso de bens patrimoniais da empresa pública pelo operador privado, ou seja, dos veículos, e, opcionalmente, de garagens e equipamentos fixos a elas agregados. Na planilha de remuneração da empresa contratada, de acordo com o modelo padrão vigente no Município, constam dois itens específicos — depreciação e remuneração de capital — que foram, obviamente, suprimidos das planilhas de remuneração das empresas que operassem, na fase inicial, com veículos da CMTC. Além disso, os editais pertinentes a esses controles possibilitaram que as empresas ofertassem um “plus” a essa base de cálculo (o percentual relativo à depreciação de capital e remuneração do capital, na planilha de remuneração), a título de proposta comercial. Obteve maior pontuação, no item, a concorrente que ofereceu o melhor “plus”.

A “terceira fase de privatização da CMTC” obedeceu ao mesmo molde da anterior. Os lotes, porém, foram formados apenas com veículos diferenciados da CMTC: troleibus e ônibus articulados diesel, envolvendo três garagens da CMTC especificamente preparadas para a operação com tais veículos.

O modelo contratual adotado para a “segunda” e a “terceira fases” previu a aquisição de veículos próprios pelo contratado, no curso do contrato, que é firmado pelo prazo de 8 anos, em cumprimento à lei específica, quer para a substituição dos veículos diesel da CMTC que venham a perder as condições de operacionalidade, quer para a incorporação de novos troleibus, de última geração, nos casos específicos dos veículos diferenciados.

Obviamente, houve inúmeros detalhes de natureza legal e operacional, para se chegar aos modelos contratuais apropriados em cada uma dessas fases. A especificação desses detalhes não cabe, porém, no corpo desta exposição.

4. Parceria com o setor privado

Tanto na concorrência das “catracas eletrônicas” para todo o sistema de transportes coletivos, quanto nas de implantação e operação dos corredores, o modelo

buscado foi o de parceria com o setor privado. Em síntese, o vencedor de cada concorrência responsabiliza-se pelo aporte de todos os recursos necessários, e será remunerado e ressarcido ao longo do período de duração do contrato.

Acredito que não é necessário enfatizar as vantagens do corredor segregado exclusivo para o tráfego de coletivos, para uma platéia composta de especialistas em transportes urbanos e de urbanistas.

No que toca à concorrência relativa às catracas eletrônicas, há um dado econômico relevante que deve ser destacado. O sistema de transporte coletivo do Município de São Paulo despende, atualmente, cerca de 28% do que arrecada apenas para o custeio do próprio complexo de arrecadação, ou seja, salários dos cobradores, agentes de arrecadação, da superestrutura gerencial necessária nas próprias contratadas e na CMTC, manutenção de postos de venda de bilhetes da empresa pública, impressão dos próprios bilhetes etc. Com a implementação do sistema de cobrança automatizado, esse custo cairá para cerca de 5,9%, de acordo com a proposta vencedora, possibilitando que se transfira a economia obtida para o usuário, ou ensejando uma considerável redução, ou até mesmo eliminação, dos subsídios hoje necessários à manutenção do sistema.

O impacto social eventualmente decorrente desse avanço tecnológico tende a ser minimizado pela cautela tomada no edital, que prevê a implantação dos sistemas automáticos num prazo de dois anos, linear para toda a frota. Ora, segundo dados fornecidos pelo próprio sindicato dos operadores, o “turn-over” dos cobradores (trocadores) de ônibus, em São Paulo, é de cerca de 4% ao mês. Em condições normais, portanto, mesmo sem a implementação do avanço tecnológico projetado, haveria o deslocamento de 96% dos integrantes da categoria, dos seus atuais postos de trabalho, ao longo de 24 meses.

Esta é a síntese do processo denominado “privatização da CMTC”, e chegamos a abril de 1994 — um ano após o início do processo — com a operação direta do sistema inteiramente privatizado.

O serviço de transporte coletivo urbano por ônibus que emerge em São Paulo, mesmo após a privatização total da execução da operação direta, passa ao largo do modelo liberal clássico, na medida em que o Poder Público detém todos os instrumentos para uma eficaz gestão do sistema, mantendo o seu integral controle operacional e financeiro. Aliás, “data venia” das opiniões em contrário, é entendimento pessoal do expositor que um problema complexo, como é o caso dos transportes coletivos, envolvendo o dia-a-dia de milhões de pessoas, não pode ser solucionado com a simples aplicação das regras de mercado, que não prevêem hipótese de equacionamento adequado para o transporte diário dos residentes em bolsões isolados, pobres e de exploração antieconômica, que, não obstante, têm direito aos transportes coletivos — um corolário necessário do sagrado direito de ir e vir.

O Poder Público — a Administração Municipal, no caso dos transportes urbanos, por disposição expressa do Art. 30, V. da Constituição Federal — deve, portanto, intervir no planejamento, normatização, fiscalização e gestão desse ser-

viço essencial. *Não pode* (por razões de ordem legal/constitucional) e *não deve* (por imperativo de ordem técnica, econômica e social) abrir mão dessa atribuição.

A experiência da CMTC em São Paulo vem demonstrando, porém, que o Poder Público pode, perfeitamente, renunciar à execução da operação direta, sem maiores danos para o sistema e para o usuário.