

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO E GESTÃO DO
TERRITÓRIO

RAPHAEL BISCHOF DOS SANTOS

GOVERNANÇA URBANA E INFRAESTRUTURA:
PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA O METRÔ
E O SISTEMA DE PLANEJAMENTO
DA METRÓPOLE PAULISTANA

SANTO ANDRÉ

2020

RAPHAEL BISCHOF DOS SANTOS

**GOVERNANÇA URBANA E INFRAESTRUTURA:
parcerias público-privadas para o metrô
e o sistema de planejamento
da metrópole paulistana**

Tese apresentada ao curso de pós-graduação em planejamento e gestão do território da Universidade Federal do ABC como requisito de obtenção de título de Doutor.

Orientadora: Vanessa Elias de Oliveira

SANTO ANDRÉ

2020

Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do ABC
Elaborada pelo Sistema de Geração de Ficha Catalográfica da UFABC
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Bischof dos Santos, Raphael
Governança urbana e infraestrutura : parcerias público-privadas para o metrô e o sistema de planejamento da metrópole paulistana / Raphael Bischof dos Santos. — 2020.

292 fts. : il.

Orientadora: Vanessa Oliveira

Tese (Doutorado) — Universidade Federal do ABC, Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território, Santo André, 2020.

1. Parcerias público-privadas. 2. infraestrutura. 3. governança. 4. planejamento urbano. I. Oliveira, Vanessa. II. Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território, 2020. III. Título.

Este exemplar foi revisado e alterado em relação à versão original, de acordo com as observações levantadas pela banca no dia da defesa, sob responsabilidade única do autor e com a anuência da orientadora.

Santo André, 11 de novembro de 2020



Raphael Bischof dos Santos (autor)



Vanessa Elias de Oliveira (orientadora)



SIGAA - Sistema Integrado de Gestão de Atividades Acadêmicas
 UFABC - Fundação Universidade Federal do ABC
 Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território
 CNPJ nº 07.722.779/0001-06
 Av. dos Estados, 5001 - Bairro Santa Terezinha - Santo André - SP - Brasil
 poapgt@ufabc.edu.br



FOLHA DE ASSINATURAS

Assinaturas dos membros da Banca Examinadora que avaliou e aprovou a Defesa de Tese de Doutorado do candidato RAPHAEL BISCHOF DOS SANTOS, realizada em 12 de Agosto de 2020:

Dra. VANESSA ELIAS DE OLIVEIRA, UFABC

Presidente - Interno ao Programa

Dr. EDESIO FERNANDES, LILP

Membro Titular - Examinador(a) Externo à Instituição

Dra. LUCIANA DE OLIVEIRA ROYER, USP

Membro Titular - Examinador(a) Externo à Instituição

Dr. KLAUS FREY, UFABC

Membro Titular - Examinador(a) Interno ao Programa

Dr. JEROEN JOHANNES KLINK, UFABC

Membro Titular - Examinador(a) Interno ao Programa

Dr. MARCOS BARCELLOS DE SOUZA, UFABC

Membro Suplente - Examinador(a) Interno ao Programa



SIGAA - Sistema Integrado de Gestão de Atividades Acadêmicas
UFABC - Fundação Universidade Federal do ABC
Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território
CNPJ nº 07.722.779/0001-06
Av. dos Estados, 5001 - Bairro Santa Terezinha - Santo André - SP - Brasil
pospgt@ufabc.edu.br



Dr. JEFERSON CRISTIANO TAVARES, USP

Membro Suplente - Examinador(a) Externo à Instituição

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001

This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Finance Code 001

Dedico à memória de Nelson Bischof.

Agradecimentos

Os agradecimentos de uma pesquisa de doutorado certamente não fazem jus à rede de pessoas que, de alguma forma, contribuíram para o resultado. Registramos apenas as principais personagens de uma história que somente chega ao fim apoiada nessa rede.

Começo agradecendo minha orientadora, Vanessa Oliveira, pela serenidade ao indicar caminhos metodológicos e por ouvir atentamente meus achados de pesquisa, inclusive os mais mezinhos.

Gostaria de agradecer Luzita Bischof e Fernando Souza pelos ouvidos atentos e o apoio cotidiano. Deles também veio o conforto para conter as ansiedades normais que surgiram durante este doutorado.

Agradeço aos professores da Universidade Federal do ABC e aos integrantes do Laboratório de Estudos e Projetos Urbanos e Regionais, cujo contato só me fez crescer. Em especial, minha gratidão à Rosana Denaldi, Klaus Frey e Guadalupe Almeida.

Aproveito também para agradecer aos professores de minha banca de qualificação, Jeroen Klink e Paula Santoro, pelas direções apontadas.

Um lugar especial deste trabalho deve ser reconhecido à equipe do *Centre for Urban Research on Austerity*, da *De Montfort University* de Leicester, na Inglaterra. Sobretudo, agradeço à recepção dos professores Jonathan Davies, Mercè Cortina-Oriol, Valeria Guarneros Meza, Adam Fishwick, Mario Hernandez Trejo, Adrian Bua Roberts e Leon Rosa.

Gentlemen, you can't fight in here! This is the war room!"

Dr. Strangelove

Stanley Kubrick

Resumo

A pesquisa tem o objetivo de compreender a forma pela qual projetos de infraestrutura implementados por parcerias público-privadas (PPPs) alteram o funcionamento de políticas setoriais e o próprio sistema planejamento da metrópole paulistana. A análise é direcionada ao conteúdo da governança urbana, cujo distanciamento do público e falta de transparência do planejamento na política metropolitana de transportes é apenas reforçado pelas PPPs, o que contrasta com a gestão participativa apreendida e consolidada com a política urbana após a redemocratização. A avaliação é voltada à modelagem, que é a concepção e estruturação jurídico-financeira de projetos de infraestrutura capazes de combinar a atratividade ao setor privado com a satisfação de uma finalidade pública. Foram analisadas as novas linhas 6 e 18 do metrô paulistano. A pesquisa demandou a revisão de alguns conceitos pressupostos na atividade de planejar. São eles as dimensões da regulação urbana, o regime espacial da cidade e o próprio sistema de planejamento, que são ajustados à finalidade de caracterizar situações anteriores e posteriores à introdução das PPPs. Como resultado, demonstramos a relação reciprocamente contingente entre a modelagem da PPP e os instrumentos de planejamento. A pesquisa conclui que o conteúdo da governança urbana da política setorial de transportes metropolitanos se mantém em função de uma hierarquia burocrática, mas aprofunda seu déficit de transparência e comunicação democrática, o que ocorre mesmo se reconhecendo intenso ativismo e organização social.

Palavras-chave: Parcerias público-privadas; infraestrutura; governança, planejamento urbano.

Abstract

The research aims to understand the way infrastructure projects implemented by public-private partnerships (PPPs) change the functioning of sectoral policies and the planning system of the metropolis of São Paulo. The analysis is addressed to a specific meaning of urban governance, whose distance from the public and the lack of transparency of planning in metropolitan transport policy is only reinforced by PPPs, something which contrasts with the collaborative planning advocated and consolidated with urban policy after re-democratization. The assessment is drawn from the modeling phase, which is the inception and the legal and financial structuring of infrastructure projects allegedly designed to combine the attractiveness to the private sector with the satisfaction of a public purpose. The new urban rail lines 6 and 18 of the São Paulo were analyzed in the research after the previous revision of some concepts of planning. Such concepts were the dimensions of urban regulation, the spatial regime of the city and the planning system itself, which were adjusted to the purpose of characterizing situations before and after the introduction of PPPs. As a result, we demonstrate the reciprocally contingent relationship between PPP modeling and planning tools. The research concludes that the content of urban governance in the sectorial policy of metropolitan transport remains abide by bureaucratic hierarchy but deepens its deficit in transparency and democratic communication. This occurs even though it recognizes intense activism and social organization in society.

Keywords: Public-private partnerships; infrastructure; governance, urban planning.

Lista de figuras

<i>Figura 1 - Esquema teórico do sistema de planejamento, entre a regulação urbana e o regime espacial</i>	<i>52</i>
<i>Figura 2- Organograma de operação das PPP nos GESP.....</i>	<i>109</i>
<i>Figura 3 - Fluxograma da modelagem das PPPs no GESP.</i>	<i>111</i>
<i>Figura 4 - Funcionamento do SBE (bilhete único) após convênio entre Município de São Paulo e Estado.</i>	<i>139</i>
<i>Figura 5 - Distribuição de passageiros transportados por linhas metroferroviárias na RMSP.</i>	<i>144</i>
<i>Figura 6 - Interação entre usuários do Twitter com serviços de mobilidade.</i>	<i>162</i>
<i>Figura 7- Eventos ocorridos em 2013, relacionados à gestão participativa durante a modelagem das Linhas 6 e 18.</i>	<i>166</i>
<i>Figura 8 - Representação esquemática das arenas deliberativas dos transportes metropolitanos.</i>	<i>170</i>
<i>Figura 9 - Cronologia de eventos e decisões sobre a Linha 6.</i>	<i>191</i>
<i>Figura 10 - Cronologia de eventos e decisões sobre a Linha 18.</i>	<i>194</i>
<i>Figura 11 - Croqui de implantação da futura Estação 14 Bis e instalações ocupadas pela Escola de Samba Vai-Vai.</i>	<i>220</i>
<i>Figura 12 - Representação esquemática das arenas deliberativas dos transportes metropolitanos, após as PPPs de metrô.</i>	<i>259</i>

Lista de tabelas

<i>Tabela 1 - Evolução da frota de ônibus municipais, antes da reestruturação do sistema local.....</i>	<i>123</i>
<i>Tabela 2 - Condições de integração metropolitana do empréstimo L4646-BR/2002, do BIRD ao GESP.</i>	<i>135</i>
<i>Tabela 3 - Evolução de passageiros transportados por entidade.....</i>	<i>156</i>
<i>Tabela 4 - Demanda estimada e efetivada da Linha 4 (primeiros anos).</i>	<i>177</i>
<i>Tabela 5 - Quadro-síntese dos modelos de negócio de PPPs metroviárias, com destaque às Linhas 6 e 18 que constituem os estudos de casos.....</i>	<i>179</i>
<i>Tabela 6 - Quadro-síntese dos valores de remuneração dos contratos de PPPs das Linhas 6 e 18.....</i>	<i>185</i>
<i>Tabela 7 - Custos de desapropriação para a Linha 6.....</i>	<i>213</i>
<i>Tabela 8 - As 10 instalações com maiores custos de desapropriação da Linha 6, conforme valores inicialmente estimados.....</i>	<i>223</i>

Lista de gráficos

<i>Gráfico 1 - Novas unidades imobiliárias produzidas formal e informalmente no Município de São Paulo.</i>	95
<i>Gráfico 2 - Participação dos prestadores do serviço de transporte urbano e metropolitano na RMSP, por número de passageiros em 2019.</i>	124
<i>Gráfico 3 - Composição do capital social do Metrô de São Paulo.</i>	128
<i>Gráfico 4 - Endividamento do GESP por linha nova de metrô.</i>	129
<i>Gráfico 5 - Evolução do modo de transporte na RMSP.</i>	135
<i>Gráfico 6 - Prejuízo do Metrô e CPTM.</i>	141
<i>Gráfico 7 -Redistribuição dos operadores de transporte sobre trilhos, conforme estudos em andamento em 2020.</i>	146
<i>Gráfico 9 - Endividamento para construção da infraestrutura permanente sobre trilhos.</i>	181
<i>Gráfico 10 - Fluxo de remuneração do parceiro privado no contrato da Linha 6.</i>	183
<i>Gráfico 11 - Fluxo de remuneração do parceiro privado no contrato da Linha 18.</i>	183

Lista de mapas

Mapa 1 - Linhas suburbanas destacadas nos anos 90 da malha ferroviária de cargas. _____	131
Mapa 2 - Atuais linhas suburbanas da CPTM. _____	132
Mapa 3 - Corredores troncais(ônibus ou trilhos) e intensidade de viagens por zona OD 2017. _____	158
Mapa 4 - A “concorrência” entre modos de transporte por usuários (consumidores). _____	159
Mapa 5 - Localização dos estudos de casos na RMSP. _____	173
Mapa 6 - Traçado do anteprojeto funcional do Linha 20 (07/2020), chegando ao ABC paulista. _____	199
Mapa 7 - Zonas da Pesquisa OD 2017 consideradas diretamente impactadas pelas Linhas 6 e 18. _____	201
Mapa 8 - Origem das pessoas que se destinam às zonas definidas pela OD 2017 e consideradas para o trajeto da Linha 18. _____	201
Mapa 9 - Origem das pessoas que se destinam às zonas definidas pela OD 2017 e consideradas para o trajeto da Linha 6. _____	202
Mapa 10 - Definição de coeficientes de aproveitamento para construção dentro da Operação Urbana Consorciada de São Bernardo do Campo. _____	204
Mapa 11 - Definição de estoque de potencial construtivo (em total de metros quadrados) definidos na lei de zoneamento de São Bernardo do Campo. _____	205
Mapa 12 - Ativação de novos perímetros de adensamento a integrarem o eixo de estruturação urbana previsto no Plano Diretor por causa da Linha 6. _____	206
Mapa 13 - Variação do valor venal nas estações previstas para a Linha 6 , em reais por metro quadrado (2020). _____	214
Mapa 14 - Mapa de localização das áreas desapropriadas (Estações São Joaquim - Perdizes). _____	223
Mapa 15 - Mapa de localização das áreas desapropriadas (Estações SESC-Pompeia - João Paulo I). _____	224
Mapa 16 - Mapa de localização das áreas desapropriadas (Estações João Paulo I - Brasilândia e Pátio de manobra de Morro Grande). _____	225
Mapa 17 - Linha 6 e Operação Urbana Água Branca. _____	234
Mapa 18 - Recolhimento da outorga onerosa de direito de construir em São Paulo, desde sua criação em 2002. _____	235
Mapa 19 - Empreendimentos com arrecadação de outorga onerosa do direito de construir e a Linha 6. _____	235
Mapa 20 - Recolhimento de outorga onerosa do direito de construir e a Linha 18. _____	236
Mapa 21 - Variação de valor venal, por setor fiscal da cidade de São Paulo, entre 2011 e 2015, e as Linhas 6 e 18 do metrô. _____	237
Mapa 22 - Variação de valor venal, por setor fiscal da cidade de São Paulo, entre 2006 e 2010. _____	238
Mapa 23 - Variação de valor venal, por setor fiscal da cidade de São Paulo, entre 2016 e 2020. _____	238
Mapa 24 - Setores fiscais do Município de São Paulo priorizados para quantificação de novas unidades imobiliárias. _____	242
Mapa 25 - Produção imobiliária quantificada por quadra, no trecho da linha ao sul do Rio Tietê (mais central), entre os anos de 2010 e 2015. _____	244
Mapa 26 - Produção imobiliária quantificada por quadra, no trecho da linha ao sul do Rio Tietê (mais central), entre os anos de 2015 e 2020. _____	244
Mapa 27 - Produção imobiliária quantificada por quadra, no trecho da linha ao norte do Rio Tietê (mais periférico), entre os anos de 2010 e 2015. _____	245
Mapa 28 - Produção imobiliária quantificada por quadra, no trecho da linha ao norte do Rio Tietê (mais periférico), entre os anos de 2015 e 2020. _____	245
Mapa 29 - Detalhe da produção imobiliária da região da Bela Vista entre 2010 e 2015, com a presença dos cortiços e das áreas desapropriadas pelo metrô. _____	247
Mapa 30 - Detalhe da produção imobiliária da região da Bela Vista entre 2015 e 2020, com a presença dos cortiços e das áreas desapropriadas pelo metrô. _____	247
Mapa 31 - Incidência das ZEIS, das áreas desapropriadas, de cortiços e da produção imobiliária formal. _____	248
Mapa 32 - Áreas pretendidas pela PPP de habitacional, ZEIS e cortiços no no entorno de estações da Linha 6. _____	251
Mapa 33 - Eixos de transformação urbana a preverem maiores possibilidades de adensamento e os enclaves urbanos representados pelas ZEIS, na região da Bela Vista. _____	255
Mapa 34 - Eixos de transformação urbana a preverem maiores possibilidades de adensamento e os enclaves urbanos representados pelas ZEIS, na região da Brasilândia. _____	255

Lista de siglas

ACCE – Associação das Construtoras de Centrais Energéticas

ANTP – Associação Nacional de Transportes Públicos

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento ou (Banco Mundial)

CACPPP – Comissão de Acompanhamento de Contratos de PPP

CBTU – Companhia Brasileira de Transportes Urbanos

CDPED – Conselho Diretor do Programa Estadual de Desestatização

CDTI - Comitê Diretor de Transporte Integrado

CEPAC – Certificado de Potencial Adicional de Construção

CGI - Comitê Gestor de Integração da Câmara de Compensação do SBE

CGPPP – Conselho Gestor do Programa de Parcerias Público-Privadas

CMCP – Comissão de Monitoramento de Concessões e Permissões de Serviços Públicos dos Sistemas de Transportes de Passageiros

CMTC – Companhia Municipal de Transportes Coletivos

CPP - Companhia Paulista de Parcerias

CPTM – Companhia Paulista de Trens Metropolitanos

EBTU – Empresa Brasileira de Transportes Urbanos

EMTU – Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos

FEPASA – Ferrovia Paulista S/A

GESP – Governo do Estado de São Paulo

JBIC – Japan Bank for International Cooperation

Light - São Paulo Tramway, Light and Power Company

Metrô – Companhia do Metropolitano de São Paulo S/A

MPL – Movimento Passe Livre

OD – Pesquisa Origem-Destino

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PDE – Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo

PMSP – Prefeitura de São Paulo

PPP – Parceria público-privada

PUB – Plano Urbanístico Básico de São Paulo

RMSP – Região Metropolitana de São Paulo

ROCGPPP – Reunião ordinária do CGPPP

RECGPPP – Reunião extraordinária do CGPPP

RFFSA – Rede Ferroviária Federal S/A

RCOCj – Reunião conjunta ordinária do CGPPP e do CDPED

RMSP – Região Metropolitana de São Paulo

ROCPED – Reunião ordinária do CDPED

SINDUSCON-SP – Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado de São Paulo

SBE – Sistema de Bilhetagem Eletrônica da Grande São Paulo

SPE – Sociedade de Propósito Específico

SPTrans - São Paulo Transporte S/A

STM – Secretaria de Estado dos Transportes Metropolitanos

SUAC – Sistema Único de Arrecadação Centralizada

TCM – Tribunal de Contas do Município de São Paulo

UPPP – Unidade de Parceria Público-Privada

Sumário

1	<u>INTRODUÇÃO</u>	21
1.1	CONTORNOS PRELIMINARES DA TESE	23
1.2	REFERENCIAL TEÓRICO PARA ANÁLISE DOS CASOS	29
1.3	CONCEITOS E ESCOLHA DOS ESTUDOS DE CASOS	32
1.4	ESTRUTURA DA TESE E METODOLOGIA	37
2	<u>ORDEM E DESORDEM NA DIALÉTICA URBANA</u>	44
2.1	O SISTEMA DE PLANEJAMENTO: A ORDEM	44
2.2	A REGULAÇÃO URBANA: A REPRODUÇÃO DIALÉTICA DO ESPAÇO	54
2.2.1	REGULAÇÃO URBANÍSTICA E EDILÍCIA	60
2.2.2	REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS URBANOS E DA INFRAESTRUTURA	66
2.3	REGIME ESPACIAL: A CONSTRUÇÃO DIALÉTICA DO ESPAÇO	70
2.4	GOVERNANÇA URBANA: HÁ ESPAÇO POLÍTICO PARA A DIALÉTICA URBANA?	79
2.4.1	A BOA GOVERNANÇA	81
2.4.2	GOVERNANÇA URBANA E FORMAS DE ANALISAR SEU CONTEÚDO	83
2.5	SÍNTESE DO CAPÍTULO 2	86
3	<u>A INSTITUCIONALIDADE DA INFRAESTRUTURA NAS CIDADES</u>	90
3.1	ESPAÇO URBANO E INFRAESTRUTURA EM SÃO PAULO	90
3.2	PARCERIAS EM PERSPECTIVA COMPARADA	96
3.3	O MODELO BRASILEIRO DE PARCERIAS-PÚBLICO PRIVADA E SEU USO NAS CIDADES	101
3.4	A POLÍTICA PAULISTA DE EMPARCEIRAMENTO	107
3.5	SÍNTESE DO CAPÍTULO 3	112
4	<u>INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTE E PLANEJAMENTO</u>	114
4.1	ASPECTOS GERAIS DOS ESTUDOS DE CASO	114
4.2	ANTECEDENTES DO ARRANJO INSTITUCIONAL DE TRANSPORTE METROPOLITANO	119
4.2.1	O ÔNIBUS PAULISTANO NO LIMIAR DA FORMALIDADE	119
4.2.2	A FORMALIZAÇÃO DO TRANSPORTE MUNICIPAL: O CATALISADOR DO ARRANJO METROPOLITANO	123
4.2.3	OS TRILHOS METROPOLITANOS EM DUAS VARIANTES: O METRÔ E A CPTM	126
4.3	SISTEMA DE PLANEJAMENTO PARA O TRANSPORTE METROPOLITANO	133
4.3.1	A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SISTEMA VIA INTEGRAÇÃO TARIFÁRIA	133
4.3.2	A INSTITUCIONALIDADE OCULTA DO PÚBLICO: O SBE	137
4.3.3	A INSTITUCIONALIDADE DISTANTE DO PÚBLICO: TRANSPARÊNCIA E COMUNICAÇÃO	141
4.3.4	CAPITAL E TRABALHO NA ECONOMIA POLÍTICA DOS TRANSPORTES METROPOLITANOS	146
4.3.5	TRANSFORMAÇÕES EM CURSO NA OPERAÇÃO PRIVADA DOS TRANSPORTES	154
4.3.6	MOVIMENTOS SOCIAIS	159
4.4	SÍNTESE DO CAPÍTULO 4	167

5	<u>PPPS DAS LINHAS 6 (LARANJA) E 18 (BRONZE) DE METRÔ</u>	<u>171</u>
5.1	VISÃO GERAL DOS ESTUDOS DE CASOS	171
5.2	A EVOLUÇÃO DOS MODELOS PARA PPPs METROVIÁRIAS	174
5.3	RACIONALIDADES E DINÂMICAS EMERGENTES NO PROCESSO DECISÓRIO DAS PPPs	185
5.3.1	AGENTES PÚBLICOS NAS ARENAS DELIBERATIVAS E PREPARATÓRIAS DAS PPPs	186
5.3.2	INFRAESTRUTURA E ZONEAMENTO: AS PARTES INTERDEPENDENTES DO PLANEJAMENTO	195
5.3.3	OUTROS AGENTES PRIVADOS NAS ARENAS PREPARATÓRIAS DE DECISÃO DAS PPPs	207
5.3.4	O PARCEIRO PRIVADO E AS CONTINGÊNCIAS DO REGIME ESPACIAL PAULISTANO	210
5.3.5	PARCEIRO PÚBLICO E O REPOSICIONAMENTO DE AGENTES NA ELITE GOVERNAMENTAL	225
5.4	O ESPAÇO URBANO NAS PPPs DE METRÔ	230
5.4.1	O ESPAÇO COMO POTENCIALIDADE NA MODELAGEM	230
5.4.2	DINÂMICA IMOBILIÁRIA E AS PPP DA LINHA 6	240
5.4.3	O LUGAR DA INFORMALIDADE E GENTRIFICAÇÃO	246
5.5	SÍNTESE DO CAPÍTULO 5	256
6	<u>CONSIDERAÇÕES FINAIS</u>	<u>263</u>
	<u>REFERÊNCIAS.....</u>	<u>272</u>
	<u>APÊNDICE – LISTAGEM DAS AÇÕES DE DESAPROPRIAÇÃO DA LINHA 6</u>	<u>284</u>

1 INTRODUÇÃO

No final de 2003, o Governo Federal brasileiro apresentou o projeto de lei nº 2.546, que criava a figura das parcerias público-privadas, ajustando o marco legal existente sobre concessões de serviços públicos. Na mensagem enviada ao Congresso Nacional, grandes expectativas eram depositadas no instrumento como *“alternativa indispensável para crescimento econômico”*. Além disso, fazia um apelo direcionado à percepção imediata de qualquer cidadão: o bem-estar resultante dos *“investimentos para suprir demandas de segurança pública, habitação, saneamento básico, infraestrutura viária ou elétrica”*.

À época, a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) já havia consolidado o uso de outras formas de parcerias como concessões comuns, contratos de gestão, termos de parcerias e operações urbanas consorciadas. A partir de 2006, incorporou o novo instrumento com o contrato de concessão patrocinada da Linha 4 (Amarela) do metrô paulistano (Contrato STM nº 4232521201). Desde então, seu uso sistemático tem direcionado o investimento de grande porte, fundado sobretudo no argumento de ganhos de eficiência do gasto público. Em janeiro de 2020, as prefeituras da região metropolitana e o Governo do Estado de São Paulo (GESP) registravam 20 contratos vigentes de parcerias público-privadas (PPPs) no território metropolitano (RadarPPP). Somados, alcançavam 61 bilhões de reais, cujo prazo médio de execução por projeto era de 23 anos. Outros três contratos, somando cerca de 7 bilhões de reais, haviam sido encerrados antecipadamente, após a mudança de comandos políticos de gestões municipais (em São Bernardo do Campo, Guarulhos e Mauá). Para compreendermos o peso desse instrumento, o “Painel de obras” do Ministério da Economia brasileiro registrava, também no início de 2020, o investimento federal de 88 bilhões de reais em 308 projetos na cidade de São Paulo. Trata-se do conjunto de ações contempladas desde 2007 pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), sendo apenas três projetos coincidentes com as PPPs contratadas.

O espaço urbano enquanto o principal lugar de realização dos projetos acomoda boa parte das expectativas imediatas de bem-estar dos cidadãos. Elas correspondem a moradias populares, sistemas de abastecimento de água e esgoto, coleta de resíduos

sólidos, limpeza urbana, iluminação pública, transporte de trilhos, além de hospitais. É impossível dissociar sua aplicação preferencial na estruturação das cidades. Em todo o país, havia apenas 132 contratos de PPP vigentes no início de 2020 (RadarPPP). Um único contrato fora assinado pela União para finalidades administrativas. Do total de PPPs, o Estado de São Paulo concentrava 40 contratos celebrados tanto pelo GESP como por municípios. Apenas 2 PPPs paulistas apresentavam temas diferentes dos listados acima (para fabricação de remédios para rede pública de saúde e a duplicação da Rodovia dos Tamoios).

Como metade das PPPs paulistas se localizam na RMSP, as implicações para economia política da metrópole e para a dinâmica de agentes políticos também se concentram nesse recorte territorial. É um pressuposto deste trabalho que tais implicações na escala metropolitana sejam distintas conforme a política setorial. Por exemplo, nos projetos celebrados para fins habitacionais ou para funcionamento de equipamentos de saúde, as PPPs integram políticas setoriais em escalas territoriais menores, impactando diretamente uma quadra ou bairro. A abrangência de todo um território municipal somente se torna mais clara (e formal) em PPPs de iluminação pública e coleta de resíduos sólidos, funções tipicamente assumidas por municípios na Grande São Paulo. Já projetos relacionados ao abastecimento de água e esgotamento sanitário ou de transporte urbano sobre trilhos pode facilmente impactar a escala metropolitana ou, mesmo, regional. Uma estação de metrô somente possui funcionalidade se estiver conectada a outras, o que por natureza abrangem escalas territoriais maiores.

Quando a intervenções urbana se realiza por meio de PPPs, entendemos que não é apenas o impacto que abrange escalas espaciais distintas. O controle social também passa a se operar com abrangências espaciais distintas, assim como a articulação dos setores público e privado. Ou seja, as escalas espaciais da governança e da economia política possuem particularidades a merecerem atenção conforme a política setorial analisada. Neste trabalho, é o que se propõe na para leitura da política metropolitana de transportes.

Movimentos sociais urbanos e organizações não-governamentais possuem tradição participativa e uma formação própria a partir da implementação de suas iniciativas para políticas setoriais como gestão de creches, hospitais ou empreendimentos habitacionais. Enquanto isso, ações para os transportes coletivos demandam maior concentração de poder econômico para execução de projetos em escalas maiores de investimento, seja pelo Estado, seja pelo mercado. Veremos neste trabalho que iniciativas de prestação informal do serviço em escalas menores foram gradualmente sendo assumidas pelo setor público, assegurando a remuneração de um sistema capaz de custear a manutenção do serviço em escala mais abrangente, como uma linha de metrô. O marco desse processo de formalização da política de transportes é a implantação de um sistema unificado de bilhetagem, conforme se verá. A formalização e relativo insulamento das autoridades estatais conferem um funcionamento e governança do setor de transportes com histórico bastante distinto de outras políticas setoriais urbanas. Ao tratar de transportes urbanos, o repertório de ação coletiva apresenta resultados cuja percepção da eficácia é bastante turva. A implementação da política por meio de PPPs reconfigura o arranjo de atores, mantendo-se restritos os canais de transparência e controle pela sociedade.

Dessa forma, o objeto deste trabalho é conhecer os desafios contemporâneos da governança sobre o sistema de planejamento da metrópole paulistana, sob o impacto de projetos de novas linhas de metrô no espaço urbano, realizados por meio de parcerias público-privadas. Mais que isso, saber se a utilização de novos instrumentos para implementação da política setorial de transportes metropolitanos altera o conteúdo da governança que se consolidou após a redemocratização do país.

1.1 Contornos preliminares da tese

Adotamos a ideia de governança calcada na democratização dos processos decisórios por meio da rearticulação entre Estado e sociedade, sobretudo na esfera local (FREY, 2007, p. 138). A escolha de um sentido define a natureza dos desafios a serem apresentados neste trabalho, mas não negligencia a existência de outros. No capítulo seguinte, abordaremos a multiplicidade do conceito de governança e a quais ideologias

se vinculam. Isso é importante para este trabalho porque se assume a coexistência no Brasil de dois sentidos mais comuns de governança aplicados à gestão das cidades (FREY, 2007; MARQUES, 2014). Um sentido de governança enfatiza o caráter participativo da sociedade, enquanto o outro apregoa afastamento entre as esferas política e gerencial do Estado.

Essa dualidade é a razão constitutiva de institucionalidades alternativas no sistema de planejamento urbano da metrópole paulistana. De um lado, instâncias cujas atividades finalísticas correspondem ao ordenamento territorial existente e futuro, bem como ao controle do uso do solo para fins urbanísticos e ambientais. Tais instâncias consolidaram canais de transparência e participação, ainda que imperfeitos. Nelas também existe uma proeminência da ação municipal, apesar de não-exclusiva. De outro lado, novas instâncias e regramentos surgem para conferir maior agilidade de funcionamento do aparato estatal. Referem-se a atividades-meio que, apesar de não dirigidas especificamente ao planejamento urbano, são determinantes na forma de alocação de infraestrutura metropolitana. Portanto, representam uma institucionalidade de canais menos conhecidos de participação da sociedade, mas que também condicionam o planejamento, quando sistemicamente considerados.

Essas duas institucionalidades apresentam-se como espaços de poder alternativos e nem sempre complementares. O pouco diálogo entre as instâncias do planejamento urbano e de atividades-meio de reforma do aparato estatal é apresentado neste trabalho de forma circunstancial: ora para permitir a implementação da PPP no território, ora para manter a lógica do zoneamento fundada na estruturação esperada do território.

Retomaremos os contornos daquilo que chamamos como sistema de planejamento no Capítulo 2. Nosso intuito ao conceituá-lo foi o de abranger ambas as institucionalidades acima mencionadas. Isso não implica o compartilhamento de um ideário neoliberal na gestão das cidades, mas apenas um limite da leitura neoinstitucionalista: o de compreender o funcionamento paralelo desses espaços de poder e como a as PPPs

instrumentalizam uma dessas arenas políticas (de reforma estatal) enquanto se relacionam com a outra (de planejamento urbano).

Por ora, esclarecemos que os estudos de caso servem para retratar as particularidades do funcionamento do sistema de planejamento sobre os transportes coletivos metropolitanos, como as PPPs que são introduzidas e, por fim, como as partes desse conjunto deliberativo se manifestam no espaço urbano em comum. Com uma burocracia altamente qualificada e insulada, a estruturação desses projetos implica decisões de setores não especializados nas áreas finalísticas do planejamento urbano como órgãos municipais de ordenamento territorial. É o que representam os seguintes organismos: Comitê Gestor de Integração da Câmara de Compensação do Sistema de Bilhetagem Eletrônica (CGI), formado pelo Município e Estado de São Paulo; a Comissão de Monitoramento das Concessões e Permissões (CMCP), dentro da Secretaria de Estado dos Transportes Metropolitanos (STM); o Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas (CGPPP) e seu órgão de assessoramento, a Unidade de Parcerias Público Privadas (UPPP), ligados ao Gabinete do Governador do Estado.

Considera-se que a esta burocracia e novos segmentos econômicos privados atraídos pelas PPPs passam a interagir com outras partes do sistema de planejamento, reconfigurando parcialmente seu funcionamento. Para isso, tomamos a abordagem sistêmica de instâncias deliberativas constituídas por partes interdependentes (Mansbridge et al., 2012, p. 2). É a forma que encontramos de trazer instituições e organizações não vinculadas à atividade finalística de planejamento urbano – ou mesmo sequer vinculadas ao Estado – para as deliberações sobre o espaço da metrópole.

Tomamos o “sistema de planejamento” do espaço urbano de uma maneira ampla e instrumental para este trabalho. Trata-se de um conjunto deliberativo. Em uma ponta define a implantação da infraestrutura e, noutra, controla o uso do solo. Esse conjunto deliberativo acomoda setores públicos e privados envolvidos em práticas de planejamento. O objeto analisado de governança urbana nas PPPs demandou a ampliação daquilo que chamamos de sistema de planejamento, trazendo órgãos e entidades até então inusitados para gestão das cidades. A razão disso é prática.

Impactos socioterritoriais de uma decisão burocrática de PPPs metroviárias podem afetar tanto ou mais pessoas que a formulação de instrumentos de planejamento.

Ainda sobre o objeto de estudo, compreendemos a infraestrutura da cidade como a materialização de projetos estratégicos localizados no espaço e resultantes de um entrelaçamento histórico de ações do setor público e privado no ambiente construído. Trazem implicações permanentes para usos atuais e futuros do solo urbano, seja nos sítios onde se localizem, seja em áreas de influência (impacto socioterritorial). Essa é a leitura política que Lowi (1999, p. 4) confere ao papel estratégico à infraestrutura. A ela agregamos o predicado “urbano”. Com isso, julgamos não alterar a finalidade de garantir o *“exercício regular das atividades econômicas fundamentais da sociedade”* (BERCOVICI, 2015, p. 21). O bem-estar da população pode ou não acompanhar a os usos futuros e permanentes escolhidos. Porém, em nenhuma hipótese, olvida-se o papel da morfologia urbana e funcionamento das cidades decorrente implantação da infraestrutura na atividade econômica, mesmo quando esse desempenho é disfuncional.

A infraestrutura da metrópole e seu sistema de planejamento responderiam às contingências de diferentes regimes espaciais e regulação urbana ao longo da história. Mas o foco de análise deste trabalho prioriza o sistema de planejamento consolidado após a redemocratização, quando se complexifica o arranjo institucional montado entre os resultados da efervescência social de movimentos urbanos e democratizantes (MARICATO, 2013, p. 143) e a *“desistência em perseguir um plano holístico (...) para assumir uma abordagem fragmentada”* na forma de planos estratégicos e grandes projetos urbanos (p. 167).

A princípio, as partes de um sistema deliberativo interagem com complementaridade entre si ou por substituição de uma parte por outra (Mansbridge et al., 2012, p. 3). Alguns projetos urbanos em perímetros específicos sobrepõem-se a regras gerais preexistentes do sistema de planejamento (HAILA, 1988, p. 308). Trata-se de uma parte substituindo outra, como ocorre no caso brasileiro de uma operação urbana consorciada, que se sobrepõe a uma regra geral de zoneamento, aplicada

subsidiariamente. Por outro lado, a instrumentalização jurídica das PPPs somente se opera no espaço urbano com complementaridade. O formato genérico da PPP contido na lei brasileira sequer permite a substituição do planejamento tradicional, porque silencia sobre temas como desenho urbano, uso do solo, direito de construir, reajuste fundiário ou desapropriações. Ou seja, a materialização do instrumento demanda sua complementação pelos demais instrumentos de planejamento. E assim como não trata do espaço urbano, também é lacônico o exercício da governança. Há apenas a exigência formal de uma consulta pública, independentemente da complexidade do projeto e de seu impacto social.

Sendo nosso foco a governança, é o processo deliberativo sobre a implantação da infraestrutura que nos interessa mais. É “quem” decide, “onde”, “como” e “para quem” essa infraestrutura se destina. É o papel estratégico da alocação da infraestrutura de que tratou Lowi (1999, p. 4). Isso inclui a localização na metrópole (“onde”), modelo e replicabilidade dentro da política setorial de transportes metropolitanos (“como”), poder redistributivo para população alcançada (“para quem”). O porquê de ampliação da infraestrutura é pressuposto da análise. Como referida anteriormente, a infraestrutura é o caminho para *“atividades econômicas fundamentais da sociedade”*. Mesmo que o bem-estar da população não esteja assegurado pela sua implantação, ele será utilizado como justificativa da deliberação política. A precariedade urbana brasileira (e paulistana) fortalece ainda mais esse argumento enquanto justificativa.

Conhecer “quem” decide sobre a implantação da infraestrutura destaca a natureza peculiar do investimento e a deliberação política de natureza executiva (não legislativa). Entendemos que a ação privada sozinha jamais conseguiria liderar e decidir o processo de fora do Estado, ao menos no caso brasileiro. Nesse aspecto, afastamo-nos da abordagem sistêmica, que dá maior peso a processos deliberativos protagonizados também fora do Estado. Por outro lado, o modelo habermasiano que transforma a legislatura como central (e final) para decisões vinculativas (Mansbridge et al., 2012, p. 9) também não nos atende. A legislatura é um dos caminhos institucionais. Mas no caso da infraestrutura metropolitana de transporte coletivo, a legislatura não definiu a

implantação. Todo o processo político de disputas para aprovação de um plano diretor não define traçado de uma linha de metrô.

A partir da dinâmica de concepção das PPPs e início de sua implementação, este trabalho identifica uma lógica reciprocamente contingente com o planejamento formal, em que ambos repetem o receituário para organizar o espaço urbano e neutralizar conflitos. Via de regra, os problemas estruturais da metrópole permanecem inalterados: a informalidade da ocupação, o modelo de desenvolvimento urbano excludente, os conflitos federativos e o esgotamento de fórmulas utilizadas em canais de participação e controle social.

A pergunta central deste trabalho, portanto, é: *como os projetos de infraestrutura realizados por meio de parcerias público-privadas alteram o funcionamento do sistema de planejamento paulistano, consolidado após a redemocratização do país?* Os casos analisados implicaram mudanças na posição decisória de agentes na política setorial metropolitana, bem como reequilíbrio de forças entre agentes. Apesar dos rearranjos no sistema de planejamento, julgamos que a interferência dos projetos de PPP foi menor que a esperada.

Nossa hipótese inicial era de que projetos de infraestrutura de parcerias público-privadas, não sujeitas ao mesmo controle social da política urbana, poderiam exceder a influência do planejamento sobre o território e os cidadãos da metrópole. É certo que os projetos analisados impactaram a ocupação do espaço urbano, mas seria precipitado afastar-lhes a sujeição ao sistema de planejamento. Recorrer a instrumentos tradicionais do planejamento urbano foi, antes de mais nada, demandado pela ausência de mecanismos próprios das parcerias público-privadas para lidar com especificidades urbanas. Entre eles, a desarticulação de desapropriações com a gigantesca informalidade fundiária urbana e as medidas mitigatórias de impactos socioterritoriais. São essas respostas tradicionais (mais que um planejamento futuro em si) que efetivamente condicionaram as parcerias público-privadas.

Apesar do destaque dispensado por defensores da integração entre a burocracia e o mercado, Lowndes (2001, p. 1956) aponta o pouco conhecimento acerca desses novos arranjos de governança pública, sobretudo envolvendo um Estado esvaziado de parte de suas atribuições. Para tanto, seriam necessárias análises institucionais capazes de identificar as novas “*regras do jogo*”, enquanto as organizações – estatais e privadas – e os indivíduos seriam os “*jogadores*” (p. 1958).

Visto pelo lado positivo, o aprimoramento da governança poderia melhorar o funcionamento do instrumento de parceria público-privada no espaço urbano (e do próprio planejamento). Mobilizam recursos financeiros e burocráticos importantes demais para serem negligenciados pela sociedade. Visto pelo lado negativo, o instrumento de PPP mantém as cidades reféns de caminhos escolhidos no passado (*path dependent increasing returns*) (PIERSON, 2000). No caso do transporte coletivo metropolitano, esse caminho é altamente tecnocrático e pouco permeável à colaboração da sociedade.

1.2 Referencial teórico para análise dos casos

Esta tese é parte de uma teoria urbana crítica, cujos elementos-chaves foram sintetizados por Brenner (2009): um estritamente teórico, encarregado de formulação de enunciados normativos; um reflexivo, debruçado sobre um contexto histórico específico; um instrumental, sob uma perspectiva prático-política capaz de ir além de uma visão exclusivamente tecnocrática; e, finalmente, um pragmático, vinculado a um potencial emancipatório para aplicar a teoria. De acordo com o autor, as condições concretas a permitirem a emancipação são as mesmas que continuamente estão sob a ameaça de supressão em qualquer cidade capitalista.

Tal referencial teórico foi definido para estabelecer de forma crítica as condições estruturais da metrópole brasileira e as peculiaridades da governança urbana paulistana. Se há características gerais do processo de urbanização “*à brasileira*”, também existem configurações no sistema de planejamento paulistano não replicáveis.

Em ambos os casos, o referencial teórico aplicado a São Paulo não identifica apenas uma “*variedade diferente de cidade*” dentro do capitalismo global, mas tenta estabelecer uma nova relação da teoria (ROY, 2016, p. 8). Isso inclui romper com narrativas meramente “*apocalípticas e distópicas da megacidade*” do capitalismo periférico para incorporar novos caminhos de pesquisa e críticas a uma teoria urbana ainda subalterna (ROY, 2011). Não adiantaria falar da pobreza e precariedade da cidade, sem associá-la a conceitos extraídos por Roy da urbanização ao sul do Equador. São eles o de periferia, capaz de combinar o “*aparato de dominação*” à localização dos pobres urbanos; a informalidade urbana, como linha divisória em relação ao “*comando da infraestrutura, serviços e legitimidade*” (formal); as zonas de exceção, enquanto espaços de fragmentação da cidade, sobretudo destinadas à operação pelo mercado; e “*espaços cinzentos*” na cidade, cuja ocupação não é inteiramente regulada pela legalidade ou mecanismos formais de repressão. Apesar de também se aplicarem a países capitalistas centrais, seu maior peso no processo de urbanização periférica serve para calibrar o uso da teoria.

Nossa aplicação da teoria urbana crítica ao caso paulistano parte de pressupostos neomarxistas da escola da regulação (AGLIETTA, 2015; BOYER, 1990, 2000). Na análise da estrutura social e econômica do país afastaram a tendência homogeneizante do marxismo tradicional para identificar especificidades do capitalismo doméstico, capazes de definir institucionalidades próprias. No contexto brasileiro, tal arquitetura é descrita por Oliveira (1972), ao identificar no subdesenvolvimento o fator condicionante e estruturador da expansão econômica pelas vias da informalidade urbana, dos exércitos de reserva da força de trabalho e da dependência externa. Nas décadas seguintes, a forma de estrutura “*desigual combinada*” manifestada nas cidades passa a ser ainda mais explorada (KOWARICK, 1979; MARICATO, 1982).

Esses autores já trabalhavam com ideias posteriormente sugeridas por Roy. Eram aplicáveis à estrutura de funcionamento da metrópole brasileira, enquanto resultado de constrições institucionais estáveis. Autores brasileiros retrataram uma economia

política consolidada pela história de disputa intraurbana pelo uso do solo e segregação socioespacial, em ambos os casos mediadas pelo Estado (TASCHNER & BÓGUS, 2015, p. 248).

Contudo, também incidem sobre a espaço urbano fatores de ordens distintas. Possuem origem supraurbana ou de particularidades muito localizadas (não necessariamente estruturais do Brasil). Nossa análise as associa a conjunturas definidas como “*incertezas estruturais*” sobre o futuro (FIORI, 1991, p. 409). O que nos autoriza a distingui-las das estruturas relativamente estáveis é sua associação na literatura de planejamento a fenômenos como a globalização e reforma burocrática, responsáveis por reconfigurar a mediação estatal de agentes na metrópole brasileira (TASCHNER & BÓGUS, 2015, p. 248). Ao contrário de estruturas estáveis, Fiori define a conjuntura como a “*estrutura em movimento*”.

Um recorte conjuntural consolidou o papel de São Paulo no capitalismo periférico brasileiro. Entendemos esse processo suficientemente caracterizado por regulacionistas (SOUZA, 2012). Mas existe também uma conjuntura mais recente, a demandar uma análise concentrada na escala local. Reproduz fenômenos supraurbanos (globalização, reforma do Estado, financeirização) e as particularidades locais de reposta aos primeiros (forças políticas da cidade e arranjos sociais). Além das institucionalidades e seletividades tratadas por regulacionistas, essas conjunturas demandam novos instrumentos críticos de aferição da governança urbana ou da particularidade de coalizões políticas de âmbito local (JESSOP, 1997, p. 10).

Dessa maneira, utilizamos o pensamento crítico de Jessop (1997, 2001, 2016) e Davies (2002, 2009, 2011, 2014; 2018), que descrevem o funcionamento combinado de uma sociedade civil e uma sociedade política na escala local. Aplicam à escala da cidade o modelo gramsciano de Estado integral. Os autores consideram os aspectos estruturais existentes para lhes combinarem as hipóteses de mudança (e reação à mudança) no nível local; conquanto a sociedade política local também depende da aprovação da sociedade civil.

Em resumo, tanto as condições estruturais da metrópole brasileira como as peculiaridades de coerção e consentimento a definirem a governança urbana paulistana partem de lentes teóricas comuns. Procedem a uma leitura institucional evolutiva e nacionalmente contextualizada (BOYER, 2000, p. 318; MOULAERT, 2005, p. 27). Combinam enunciados normativos do regulacionismo, evolução da arquitetura institucional (modo de regulação) e conceitos suscitados da teoria urbana pós-colonial por Roy.

A leitura institucional histórica, por sua vez, instrumentaliza a análise evolutiva e incremental da arquitetura institucional a partir de regras, práticas e narrativas ou discursos acerca das PPPs no planejamento, conforme os pontos de convergência do neoinstitucionalismo (LOWNDES & ROBERTS, 2013, p. 52).

1.3 Conceitos e escolha dos estudos de casos

A expressão parceria público-privada (PPP ou P3) manifesta-se por uma multiplicidade de formas no Brasil e no mundo, que serão mais exploradas no Capítulo 3. Por ora, registra-se que nos referimos às PPPs de acordo com a definição legal, no direito brasileiro (Lei federal nº 11.079/2004). Apesar disso, a metodologia afasta-se do mapeamento da legislação vigente. A definição legal permite colocar a PPP brasileira em perspectiva comparada.

Na realidade, o conceito legal de PPP não é um só, mas dois, que correspondem às duas modalidades de concessão assim classificadas: a concessão patrocinada e a concessão administrativa. Por lei, as concessões patrocinadas são contratos para delegar serviços públicos ou a execução de obras públicas quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. As concessões administrativas são contratos de prestação de serviços de que a administração pública seja a usuária direta ou indireta, envolvendo ou não a execução de obra ou fornecimento e instalação de bens. A diferença central entre ambas é a ausência de tarifa cobrada de usuários na concessão administrativa.

Sundfeld (2005, p. 33), que foi autor da lei, chamou as PPPs brasileiras de modalidades específicas das concessões existentes (Lei federal nº 8.987/1995), que teriam um traço distintivo de demandar maiores garantias estatais para a amortização de investimentos. Enquanto as concessões comuns seriam custeadas apenas pelos usuários, as PPPs seriam formas de concessão (patrocinada e administrativa) passíveis de remuneração pelo parceiro público. Para o autor, a concessão patrocinada visava não somente o pagamento de adicional da tarifa cobrada ao usuário – que já era legalmente possível antes, mas a criação de um sistema de garantias. A concessão administrativa, por sua vez, aproveitava-se desse sistema para ser uma nova figura jurídica, onde não fosse possível a exploração econômica do serviço (ou seja, onde não fosse possível cobrar de tarifa como escolas, hospitais ou prisões) (p. 21). O autor afirma que a legislação brasileira já estava habilitada a realizar PPPs (em sentido amplo), servindo a lei de 2004 apenas para “*viabilizar contratos específicos*”.

Apesar do direito brasileiro separar as concessões comuns (da lei de 1995) e PPPs (da lei 2004), as entidades multilaterais de financiamento as tratam indistintamente (WORLD BANK, 2017). Todas modalidades constituíam “*um ambiente propício aos diferentes tipos de PPPs em países em desenvolvimento*”, promovido pelo Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (WEIHE, 2008, p. 435).

A particularização das PPPs em relação a outras formas de delegação seria sua capacidade de amortização de maiores investimentos. É a finalidade que Sundfeld (2005, p. 21) utiliza para justificar “*contratos específicos*”. Uma razão para adoção dos casos analisados foi complexa montagem de modelos de negócio suficientemente atrativos ao setor privado, combinada ao porte elevado de investimento nas intervenções urbanas. Isso configura a etapa de modelagem das PPPs e assume uma particularidade importante nos projetos metroviários, porque aumenta o desnível entre comunidades afetadas e o porte das empreiteiras contratadas (parceiro privado).

Via de regra, o maior investimento ocorre na implantação de novas infraestruturas, que não existiam anteriormente (*greenfield*). Distinguem-se dos casos de conversão de uso

ou aproveitamento de uma infraestrutura existente (*brownfield*) (CASADY et al., 2018, p. 7).

A principal razão para a adoção dos estudos de casos se deve ao fato dos modelos de negócio das PPPs brasileiras negligenciarem suas consequências no espaço urbano. Tanto de quem deles se aproveita (o mercado imobiliário) como de quem deles é negativamente impactado (com fenômenos de “gentrificação”). Temos assim, a consagração de projetos de infraestrutura instrumentalizados por PPPs bastante “fluidas” no espaço, mesmo que território da RMSP seja unívoco enquanto espaço de mediação entre grupos sociais. As PPPs são implantadas conforme as possibilidades dos instrumentos de planejamento, especialmente, das desapropriações e do zoneamento. Isso constitui uma razão para justificar nossa escolha de casos: a utilização circunstancial do instrumento, mesmo que todo o planejamento de longo prazo (como o zoneamento) dependa diretamente da fixação dessa fluidez do projeto no espaço urbano (*spatial-fix*). O caso da Linha 18 (Bronze) é bastante ilustrativo disso. A decisão orçamentária e jurídica que embasou o cancelamento no GESP não alterou todo o zoneamento e OUC aprovadas pelo Município de São Bernardo do Campo e vigente pelos próximos anos.

Ainda que influenciem propostas para o redesenho do espaço, os casos analisados não foram embasados por quaisquer planos urbanísticos específicos, discutidos com comunidades afetadas. Tampouco propuseram esse redesenho de forma mais abrangente para o território sob influência direta.

Com isso, o termo parceria público-privada desta tese afasta-se daquele sentido amplo utilizado por alguns autores que se referem a operações urbanas consorciadas e outras formas de emparceiramento construídas sobre um território específico (como também são os casos dos planos de intervenção urbana em São Paulo).

A “criação” de uma nova infraestrutura no espaço já construído da cidade foi outro fator a fundamentar a escolha dos casos. A complexidade disso decorre do relacionamento com comunidades afetadas, da dinâmica de implementação do projeto e reconfiguração intraurbana dos lugares. Descartaram-se, por exemplo, as PPPs de captação de

mananciais em áreas não urbanizadas; projetos pontualmente localizados de equipamentos públicos (hospitais, creches, habitação); ou ainda, contratos de PPPs cujo instrumento não contemplasse a implantação de uma nova infraestrutura (de túneis e estações). Por esta razão, excluiu-se de uma análise mais detalhada a PPP da Linha 4, cuja delegação privada contempla apenas a operação do serviço e compra de trens; a obra de implantação da nova infraestrutura neste caso permaneceu a cargo da entidade estatal. Assim, foram selecionados somente contratos cuja modelagem contemplasse *greenfields* para uma nova infraestrutura e sua operação, sendo por essa razão chamadas pelos entrevistados de “PPPs integrais”.

A dependência do instrumento em relação ao planejamento urbano também implica, de maneira reversa, constrangimentos à estruturação do modelo de negócio da PPP pelas práticas possíveis de planejamento. O espaço, que entra de forma incidental na modelagem, assume um papel crítico nos casos analisados. Ao mesmo tempo, o projeto (e todo o investimento que canaliza) impacta o espaço planejado. A forma de aferição desse impacto socioterritorial deu razão à escolha das PPPs de duas linhas metroviárias (6 e 18). A análise se fundamenta essencialmente na dinâmica imobiliária da cidade: onde a cidade se adensa, valoriza-se e expulsa moradores. Conforme pormenorizado adiante, essa aferição confronta diagnósticos setoriais, zoneamento (como principal instrumento de manifestação do planejamento) e o acervo do cadastro imobiliário fiscal do Município de São Paulo. Assim, a opção por linhas de metrô possibilita correlacionar a dinâmica imobiliária com desempenho das PPPs. Projetos com melhorias difusas pelo território não permitiriam a mesma aferição. Desta forma, descartamos a análise de serviços de coleta de resíduos sólidos, limpeza urbana ou iluminação pública.

Também se requereu dos casos analisados que a infraestrutura nova admitisse a diferenciação de escalas espaciais da cidade. Adotamos uma taxonomia adaptada, que distingue lugar, território e espaço. O primeiro representa a menor escala. A definição de Friedmann (2016, p. 509), na realidade, trata de uma escala incerta, mas algo com abrangência do bairro ou distância alcançada a pé na interação entre os cidadãos. Além disso, fazer de um espaço um “lugar” (*place-making*) requer necessariamente pessoas que lá habitem e com ele criem algum vínculo afetivo.

Já o conceito de território é aqui adaptado. Tradicionalmente visto como um dos elementos fundamentais do Estado nacional (JESSOP, 2016, p. 11), usaremos o termo para vincular um poder político-administrativo a um substrato geográfico subnacional. Utilizamos o termo para nos referirmos a áreas de incidência do sistema de planejamento conduzido pelo mosaico administrativo de 39 cidades da RMSP, cuja liderança política é compartilhada pela capital e pelo GESP. Finalmente, utilizamos espaço urbano e metropolitano de forma indistinta, como equivalentes ao aspecto físico do ambiente construído e conurbado da metrópole.

A diferenciação do espaço intraurbano é constitutiva do conceito de gentrificação, de acordo com Smith (2007, p. 18). O autor equipara as fronteiras do espaço urbano às fronteiras nacionais, que em tempos remotos exortaram a ação de pioneiros e proprietários individuais a reclamarem o espaço e expandirem os territórios. Contudo, Smith vê como temerário o pioneirismo e a propriedade nas atuais fronteiras urbanas, pois representam reservas para exploração futura, com o risco de substituição de grupos sociais em determinados lugares por outros grupos ou forças econômicas. Nos estudos de caso, consideramos as fronteiras urbanas não apenas aquelas situadas nas margens da cidade, mas também aquelas ocupadas pela diversidade e informalidade de áreas centrais.

As PPPs metroviárias escolhidas buscaram demonstrar escalas territoriais diferentes para os mesmos projetos, conforme as arenas decisórias e a perspectiva das comunidades afetadas. Mais uma razão para excluirmos as PPPs de serviços cujo aproveitamento é difuso, tais como iluminação pública, limpeza urbana ou mesmo abastecimento de água. Elas não permitiriam utilizar a metodologia de análise escolhida por não conduzirem a uma leitura concentrada em bairros da dinâmica imobiliária e do impacto socioterritorial.

Além disso, a escolha dos casos pretendeu avaliar a inserção do instrumento de PPP no sistema de planejamento da metrópole a partir de um único parceiro público, o GESP. É

nessa escala metropolitana de planejamento que os estudos de casos analisados (não) respondem a um período de intenso ativismo político para a cidade entre 2013 e 2014.

1.4 Estrutura da tese e metodologia

Apresentamos conjuntamente a estrutura do trabalho por capítulo e a metodologia utilizada, antecipando que este trabalho representa uma pesquisa quanti-qualitativa, a partir dos estudos de dois casos. São eles as PPPs metroviárias para implantação das Linhas 6 (Laranja) e 18 (Bronze) do metrô paulistano. Dados quantitativos secundários, documentos, processos administrativos e entrevistas foram os principais subsídios desta análise quanti e qualitativa dos casos.

As referências utilizadas neste trabalho foram manipuladas pelo software *QuantumGis* (QGis), para dados georreferenciados; do software “R” para manuseio de grandes bancos de dados; e do Microsoft Excel para síntese final e mais intuitiva de dados já organizados.

As bases georreferenciadas (cadastro fiscal imobiliário, aprovação de edificações, zoneamento) encontram-se amplamente disponibilizadas ao público pela Prefeitura de São Paulo nas plataformas digitais Gestão Urbana e Geosampa. À exceção de São Caetano do Sul, os municípios de Santo André e São Bernardo do Campo considerados neste trabalho disponibilizaram dados georreferenciados relativos ao cadastro imobiliário (setor, quadra e lotes) bem como o zoneamento. Os quantitativos de novas unidades imobiliárias resultantes de empreendimentos aprovados nos três municípios, nos últimos dez anos foram solicitados por ano e por setor fiscal, de acordo com a Lei federal nº 12.527/2011 de acesso à informação às três prefeituras do ABC paulista pelos processos nº 38520203 (Santo André), nº SB.022748/2020-31 (São Bernardo) e nº 20200200205211951 (São Caetano). Todavia os três pedidos foram indeferidos sob o fundamento de trazerem trabalhos adicionais excessivos de interpretação.

O acesso restrito a atributos dessa base cadastral circunscreveu a caracterização da dinâmica imobiliária da forma como realizamos à capital, enquanto dados de zoneamento puderam se estender aos demais municípios (exceto São Caetano do Sul).

Na cidade de São Paulo, adotamos uma maneira distinta de aferir dados em relação à plataforma digital “Infocidade” sobre lançamentos imobiliários, também pertencente ao Município. Os dados ali sintetizam os lançamentos do mercado imobiliário formal na escala de cada um dos 96 distritos da cidade, adaptados pela Prefeitura a partir das informações fornecidas pela Empresa Brasileira de Estudos de Patrimônio (EMBRAESP), entidade privada do setor imobiliário. Para reduzir a escala territorial de análises aos cerca de 300 setores fiscais e mais de 60 mil quadras neles incluídas, resolvemos adotar os dados cadastrais da base imobiliária do Município (a fonte de tributação imobiliária). Isso representa trabalhar com uma base de dados de cerca de 3,5 milhões unidades imobiliárias representadas por lotes, unidades autônomas (apartamentos, casas em condomínio ou casas “de frente e fundo”) e frações de imóveis. Esse cadastro possui uma variável denominada “ano de construção corrigido”, onde é lançado o ano da última construção cadastrada no terreno. A partir dessa inclusão, na forma como apresentada na base cadastral de 2020, identificamos a dinâmica imobiliária dos últimos anos. A inserção de imóveis decorrentes de processos de regularização fundiária (de uma grande favela ou loteamento) nos setores afetados pelas linhas de metrô não é expressiva para comprometer o método.

Além disso, analisamos áreas de influência de um quilômetro a partir do eixo das linhas metroviárias. Nessas faixas, verificamos as limitações da atual aplicação de instrumentos urbanísticos como a outorga onerosa e operações urbanas consorciadas.

Dados de transportes metropolitanos adotaram as pesquisas de origem-destino da RMSP (OD), realizadas a cada dez anos, desde o final dos anos 60. A última ocorreu em 2017. Mas destacam-se os dados contidos em relatórios de administração anuais dos operadores estatais de transportes.

Na ausência de qualquer autoridade nacional a sistematizar os dados sobre concessões, utilizamos gratuitamente o banco de dados gerais fornecidos em colaboração com entidade privada Radar PPP. No entanto, o compromisso contratual assumido com a entidade permite apenas a apresentação de dados agregados acerca dos 132 contratos celebrados até janeiro de 2020.

No âmbito estadual, a organização dos documentos de parcerias realizadas pelo GESP é disponibilizada na Plataforma Digital de Parcerias, que serve também para apresentação de propostas privadas de emparceiramento e como canal de consulta pública. De lá extraímos os contratos administrativos, editais de licitação e atas deliberativas dos colegiados. As Linhas 6 e 18 ainda foram instruídas na forma de processos administrativos físicos (ainda não digitalizados), o que demandou a consulta agendada aos autos do STM 000770/2012 (Linha 6) e STM 000672/2013 (Linha 18).

Para complementação de informações, também foram realizadas 16 entrevistas a pessoas envolvidas ou afetadas pelas PPPs analisadas. Foram agrupados da seguinte forma: 4 representantes de parceiros privados ou consultores contratados nas PPPs, 8 membros do GESP e 1 da Prefeitura de São Paulo, além de 5 representantes de movimentos sociais. As entrevistas foram aprovadas pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal do ABC, conforme processo nº 21972619.6.0000.5594. Os nomes dos entrevistados e respectivos termos de consentimento livre e esclarecido foram divulgados apenas ao CEP, sendo mantidos em sigilo como condição de consentimento à entrevista. A transcrição das entrevistas constou do relatório final ao apresentado ao CEP.

Foram entrevistados servidores das entidades públicas envolvidas na elaboração das PPPs analisadas pelo GESP: Comissão de Monitoramento de Concessões e Permissões (CMCP), Unidade de Parceria Público-Privada (UPPP), Sub-Secretaria de Parcerias, Companhia de Desenvolvimento Urbano e Habitação (CDHU). Pelo Município de São Paulo, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. Entre parceiros privados e consultores contratados para formulação de modelos de negócio, verificação de indicadores e certificação de implantação envolvidos nos processos contratados,

entrevistamos colaboradores do Consórcio VemABC, da Fundação Instituto de Pesquisa Econômicas (FIPE) e do Consórcio Concremat. Entre movimentos sociais, entrevistamos membros da Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP), Central dos Movimentos Populares (CMP), Movimento dos Sem-Teto do Centro (MSTC), Movimento Passe Livre (MPL) e “Cidade a Pé”. Referimo-nos aos entrevistados sem a identificação do gênero ou entidade que representam. São tratados apenas como “setor público”, “setor empresarial” (que inclui as consultorias) e “movimentos sociais”.

Além desta introdução, o trabalho é organizado em outros cinco capítulos.

O Capítulo 2 estabelece fundamentos normativos a partir do referencial teórico adotado para o sistema de planejamento. Entre eles estão as diferentes referências a conferirem sentidos distintos para governança e seus desdobramentos em instrumentos concomitantes (e concorrentes) no mesmo sistema de planejamento. Esses fundamentos permitem construir um caminho que julgamos seguro de como avaliar a governança a partir da comunicação, transparência e participação popular. Além da governança, constrói-se uma matriz teórica e de função inteiramente instrumental para os objetivos da pesquisa: o conteúdo e funcionamento do que agrupamos na forma de um sistema de planejamento, bem como sua articulação a um regime espacial e uma regulação urbana. Enquanto o sistema é tomado como prática de planejamento aplicada, regime e regulação combinam essa prática a uma práxis comunitária existente.

Na sequência, o Capítulo 3 aplica ao caso paulistano os conceitos instrumentalizados pelo Capítulo 2, com o foco na implantação da infraestrutura da cidade e formas históricas de emparceiramento entre os setores público e privado.

O Capítulo 3 também apresenta uma perspectiva aplicada das PPPs, adotando algumas referências internacionais e sua introdução nacionalmente. As modalidades específicas das PPPs caracterizadas pelo direito brasileiro apresentam proeminência empírica do âmbito local, a partir da compilação da base de dados obtidos em colaboração com a entidade privada Radar PPP.

Os Capítulos 4 e 5 servem aos estudos de casos. Apesar de o Capítulo 4 não tratar diretamente das PPPs das Linhas 6 e 18, nele estão as considerações sobre a dinâmica própria do sistema de planejamento aplicada aos transportes metropolitanos e à configuração de seu arranjo institucional. Entre suas características, destacamos de um lado a coincidência com territórios largamente debatidos em outras instâncias participativas e democráticas de planejamento urbano. Por outro lado, ressaltamos a existência de agentes e meios de interação muito diferentes. A mediação do poder público também assume formas mais complexas ao combinar a liderança compartilhada entre o Município de São Paulo e o GESP. A crescente influência deste nos transportes metropolitanos implica mudanças tanto para maior concentração de capital como nos segmentos da sociedade aptos a adentrarem em arenas decisórias. O objetivo do Capítulo 4 foi trazer antecedentes, reconhecer constrições institucionais (*path dependence*), identificar variações de conjuntura e, sobretudo, identificar a posição relativa entre os agentes.

A primeira barreira ao controle social é a falta de transparência sobre o funcionamento do conjunto dos transportes metropolitanos. A ausência de dados sistematizados nos portais de transparência do GESP e da Prefeitura é somente agravado com a inclusão das concessionárias de metrô. Mas a falta de uma estrutura legal unificada não afasta uma densa institucionalidade calcada em práticas administrativas, ajustes multilaterais e influência internacional. A partir desses elementos, realizamos entrevistas com integrantes da administração direta e indireta, não exclusivamente do setor de transportes, mas envolvidos com a definição das PPPs. Também elaboramos consultas específicas ao Serviço Integrado de Informação ao Cidadão (SIC.SP), que operacionaliza a lei de acesso à informação de todas as entidades no nível estadual. As indagações foram direcionadas à STM e companhias vinculadas, sendo todas respondidas satisfatoriamente.

Reconstituir o fluxo deliberativo das PPPs trouxe a necessidade de revisar atores que estão fora da burocracia. Empresas e consultorias foram a categoria de entrevistados menos acessível para concessão de entrevistas, mas ainda assim representados na pesquisa. Quanto aos movimentos, combinamos diferentes repertórios de ação e

políticas setoriais. Como as PPPs e o planejamento territorial se encontram no espaço urbano, não faria sentido entrevistar somente entidades relacionadas à mobilidade urbana. Combinamos organizações desta política setorial e de moradia. De forma acessória para a pesquisa, registramos uma visibilidade difusa de outros agentes da sociedade civil nas redes sociais como o *Twitter* e *Facebook*, usando os pacotes *rtweet* e *Rfacebook* do software R. O objetivo foi identificar organizações (não pessoas físicas) com perfil não reivindicatório de direitos, mas igualmente relevantes pelo papel na divulgação de dados e formação da sociedade civil acerca da política setorial de transportes metropolitanos.

O Capítulo 5 expõe as mudanças após a inserção das PPPs do metrô, especificamente para os estudos de casos. O roteiro da pesquisa inclui o que o modelo das PPPs integrais da Linhas 6 e 18 consolidam e se diferenciam de experiências anteriores, como a dinâmica deliberativa das PPPs afeta o planejamento territorial, o que se altera a relação entre sociedade e o parceiro privado sem a mediação do setor público, como a elite governamental (do GESP) se reconfigura para execução da política e, por fim, como ocorrem os impactos do território. Este último item se restringiu à análise da Linha 6, uma vez que não foram realizadas as desapropriações da Linha 18, tampouco foram disponibilizados os dados de aprovação ou de cadastro imobiliário dos municípios do ABC. A análise do impacto territorial foi considerada em dois aspectos: o impacto direto do projeto da Linha 6 no território, aferida a partir dos processos de desapropriação; e o entorno imediato (até 1km para cada lado da linha).

As 369 desapropriações foram identificadas e localizadas no território após a consulta ao processo administrativo da STM. Enquanto isso, o entorno da Linha 6 foi analisado em toda sua extensão, mas aprofundado na diversidade de ocupação representada pela área central da Bela Vista, Consolação e Higienópolis (setores 9, 10 e 11 do cadastro imobiliário). É nesta análise que acreditamos reduzir o sistema de planejamento a um só denominador comum, o espaço urbano, onde grupos sociais, mercado e Estado aplicam racionalidades distintas e por vezes em disputa.

A coexistência de arenas decisórias e racionalidades distintas justificou a adoção da chamada abordagem sistêmica, que se contrapõe à análise de instâncias isoladas de deliberação. Partimos de um sistema de planejamento na metrópole, caracterizado como *“um conjunto de partes distinguíveis, diferenciadas, mas até certo ponto interdependentes, geralmente com funções distribuídas e uma divisão do trabalho, conectadas de maneira a formar um todo complexo”* (MANSBRIDGE *et al.*, 2012, p. 4). Essas partes interdependentes interagem como "nós" deliberativos que só podem ser avaliados em relação a outras partes. Cada PPP analisada também é uma parte do sistema de planejamento, dependente de outras partes. A ideia dos estudos de caso foi identificar o quanto e se as PPPs contribuem, obstruem ou não fazem nenhuma diferença para a política setorial e, em última análise, para o sistema de planejamento.

O trabalho encerra com considerações finais, que compõem o Capítulo 6. Os elementos trazidos na pesquisa tentaram demonstrar que a política setorial de transportes metropolitanos e as PPPs mantêm-se sob institucionalidades bastante insuladas de pressões políticas e ativismo social. Mesmo assim, a transversalidade da política setorial com outras arenas decisórias das políticas urbanas impõe maior participação e legitimação social para as ações do poder público na fase de modelagem das PPPs metroviárias. As fragilidades da modelagem são evidenciadas na fase de implementação dos projetos analisados. O estudo conclui pela necessidade de ajustar mecanismos de governança com a maior presença da sociedade no monitoramento das PPPs de metrô e maior responsabilização das autoridades pelos impactos socioterritoriais causados pelas modelagens.

2 ORDEM E DESORDEM NA DIALÉTICA URBANA

2.1 O sistema de planejamento: a ordem

Para este trabalho, chamamos de sistema de planejamento a prática fundada em conhecimento técnico, formalmente institucionalizada e de alcance mais restrito que a práxis comunitária da cidade. Se a indagação a ser respondida neste trabalho é a maneira como as PPPs alteram o funcionamento do sistema de planejamento pós-redemocratização, entendemos oportuno suscitar alguns aspectos da natureza deste.

Otília Arantes sintetizou a urbanização brasileira como resultado de uma *“dialética da ordem e da desordem urbana”* (2014, p. 208). Essa oposição representa, de um lado, a desilusão com o planejamento moderno e integrador – a pretensão de uma ordem holística para todo o território e todas as pessoas. Ao mesmo tempo, reconhece dualismos recorrentes na literatura nacional acerca das cidades. É o legal e o real (MARICATO, 1996, p. 3); o moderno e arcaico (KOWARICK, 1979, p. 110); o “asfalto” e a “favela” (SANTOS, 1977, p. 79); o “oficial” e o “inoficial” (FERRAZ JR., 2008).

Em todos os casos, há a ideia de uma manifestação da ordem pretendida e daquilo que a “ordem” tacha como “patologia”, a “desordem”. Mas Santos (1977) lhes reconhece papel mais abrangente: trata-se de um sistema (da ordem) contraposto a outro sistema (da desordem). O pluralismo jurídico defendido pelo autor caracteriza a coexistência de um sistema jurídico do “asfalto” que é verdadeiramente complementado pelo sistema (também jurídico) “do morro ou da favela”. Neste trabalho, reduziremos o último (a “lógica da desordem”) à informalidade, enquanto a “ordem” assume o papel a que nos referimos como sistema de planejamento. Cada qual, com seus mecanismos coercitivos próprios, mas em pleno convívio nas cidades brasileiras.

Santos, Kowarick e Maricato têm em comum o papel estruturante que conferem à informalidade para preencher as lacunas do sistema de planejamento. Nelas a pretensão holística do planejamento se evidencia como tal: uma mera pretensão. O

ambiente é construído majoritariamente com a infração de algum requisito urbanístico ou edilício. Mas a ambígua mediação estatal entre norma e infração exprime a representação de uma cidade idealizada. A *“irresistível atração pela regulamentação do mercado imobiliário”* é combinada à negligência do “restante” que, na realidade, é majoritário (MARICATO, 1996, p. 9). Por outro lado, a informalidade não tem pretensão de se sobrepor ao sistema de planejamento. Ela emerge como solução para o “restante”, tentando replicar de forma também seletiva alguns mecanismos de intimidação (coerção) da “ordem” (SANTOS, 1977, p. 83).

A dialética da ordem e da desordem expõe uma dicotomia mais evidente, frequentemente manifestada pela morfologia urbana (com maior ou menor precariedade). Mas entendemos que essa dicotomia deva ser ajustada para avaliar o alcance do sistema de planejamento (e das PPPs que passou a incluir). A dialética seria melhor representada pelo conjunto entre “ordem” e práxis comunitária. Esta, na qualidade de um saber “social” (MARICATO, 2013, p. 123), majoritária mas não exclusivamente informal. O que nos autoriza ajustar a dualidade é a visão dos Fainstein (1978, p. 394), que compreendem as práticas institucionalizadas de planejamento como uma das manifestações da práxis. Outras manifestações decorrentes de vida prática das cidades formariam institucionalidades distintas, de natureza econômica ou cultural. Destas, a informalidade é uma manifestação.

Adotamos a expressão sistema de planejamento para instrumentalizar uma referência de seu funcionamento, dentro da formalidade, daquilo que se altera com as PPPs. Mas a expressão também nos serve para identificar um conjunto composto por as partes interdependentes que o compõem. As PPPs metroviárias, no momento de implementação, requisitam o funcionamento de outras partes do sistema de planejamento para lidar com a práxis comunitária, sobretudo a informalidade. Neste trabalho, registramos a forma como novos instrumentos são colocados na materialidade do espaço. Para conseguirem implementação, utilizam-se de outros instrumentos tradicionais do planejamento administrados em outras instâncias (partes), como a desapropriação e o zoneamento.

Propomos que o sistema de planejamento, a regulação urbana e o regime espacial da cidade sejam conceitos instrumentais deste trabalho para abordarmos a governança urbana com as PPPs. Sobre eles, fixamos alguns entendimentos.

A expressão sistema de planejamento está presente de forma incidental na literatura referindo-se à estrutura de aplicação das práticas de planejamento. Registramos três momentos e realidades em que a expressão é utilizada. Em 1999, Brenner referia-se a sistemas de planejamento como a uma via institucional e promotora de diferenciações internas (e desiguais) dentro de territórios nacionais europeus (BRENNER, 1999, p. 445). Sua existência é pressuposta para o autor. Dez anos depois, Watson (2009, p. 156) problematiza os sistemas de planejamento com a desconfiança do chamado pensamento pós-colonial. Para ela, os sistemas de planejamento do sul global seriam *“modelados sobre os de outras partes do mundo”*, mas inadequadamente *“inseridos em contextos institucionais específicos”*. O sistema é descrito (acertadamente) como incapaz de lidar com a informalidade. Finalmente, para Raco *et al.* (2019, p. 2), o papel do sistema de planejamento no caso da metrópole global londrina é central, pois representaria a retomada de um modo de regulação crescentemente destinado a funcionar como *“fonte de certeza”* do retorno financeiro de investidores, inclusive legalmente. Esta última visão também contraria a percepção do sistema de planejamento como *“barreira, cuja remoção incentivaria mais investimentos, geraria crescimento e aumentaria a oferta de moradias e espaços comerciais”*. Ao contrário, caracterizam os autores uma crescente politização desse sistema, o que não significa dizer que esse processo seja necessariamente democrático.

Para este trabalho, consideramos que o sistema de planejamento paulistano perpassa essas leituras, conferindo-lhe as características locais e estruturais do país. De um lado, representa uma prática de planejamento fundada em conhecimento técnico e formalmente institucionalizada. Contudo, é desconectada de um *“processo endógeno calcado na práxis urbana”* do país (MARICATO, 2013, p. 123). Habermas já utilizava a dicotomia entre o poder técnico da prática e o poder social, comunitário ou tradicional da práxis, que Law-Yone (2007, p. 318) trouxe para o planejamento urbano. De maneira

um pouco distinta, os Fainstein (1978, p. 394) consideram a prática de planejamento como uma das possibilidades dentro do amplo universo da práxis.

Para serem admitidos no sistema de planejamento, inserções da práxis comunitária requerem uma “tradução técnica” e “dosagem” pela tecnologia das instituições formais do direito. A informalidade urbana é exemplo disso, quando começou a ser admitida pelo sistema de planejamento nos anos 80, ainda em caráter excepcional (“tradução técnica”), mas incapaz de dar vazão a qualquer processo inclusivo no volume demandado (“dosagem”). Esse debate é retomado na discussão do regime espacial e regulação urbana.

De outro lado, o sistema de planejamento brasileiro representa uma peculiar estrutura formada por uma burocracia interfederativa e agentes privados. Assim como fizeram os autores mencionados anteriormente, a expressão sistema de planejamento é utilizada como um conceito de apoio para se chegar ao fenômeno que de fato nos interessa discutir. No nosso caso, entender se novos instrumentos como a PPP mudam o arranjo institucional de planejar a cidade. Mas diferentemente de uma noção incidental desses autores, geralmente confinada à estrutura municipal de aplicação da regulação urbana (mesmo em Estados unitários), entendemos que o arranjo paulistano justifica maior elaboração e abrangência da expressão.

Em São Paulo, os três níveis federativos historicamente relacionam-se por dependência e influência, o que justifica conferir uma abrangência maior àquilo que chamamos de sistema de planejamento. Como qualquer outra cidade, *depende* de regulações de escala nacional, mas sua capacidade de *influência* econômica é particular na medida em que se manifesta com grande abrangência territorial, movimenta e materializa um capital doméstico e articula-se com outras cidades do mundo. Essa capacidade de influenciar possui também reflexos na organização do empresariado e na capacidade de mobilização e contestação de movimentos sociais organizados, em ambos os casos com grande articulação nacional. Configura-se na metrópole um sistema de planejamento que acomoda questões estruturais de qualquer cidade brasileira, mas combina dinâmicas de uma economia política que lhe é particular, com tendência de grande

concentração de poder econômico. Isso influencia a ação coletiva dos movimentos sociais urbanos, reforçando a necessidade de sua informação e organização para não serem alienados do processo decisório.

A esse mosaico deliberativo, que representa o sistema de planejamento da metrópole paulistana constrói-se sobre um feixe institucional que extravasa a linearidade jurídica desenhada para planejamento. Conferimos, portanto, um sentido ampliado que vai além do arranjo institucional montado para política urbana definida na Constituição Federal, no Estatuto da Cidade ou das leis anteriores como planos diretores ou leis de zoneamento. Em todos esses casos, o protagonismo da iniciativa da ação pública é municipal, inclusive como fruto do ativismo local na redemocratização do país. Não negamos sua relevância e centralidade de funcionamento nas cidades brasileiras, mas ao referirmo-nos a um sistema de planejamento abrangente, pretendemos trazer também institucionalidades destinadas à provisão de infraestrutura e serviços, que historicamente foram estruturadas nas três esferas de poder e atualmente condicionam investimentos em infraestrutura das cidades. Mesmo assim, representam partes desse conjunto que aqui chamamos de sistema de planejamento a interagirem com a sociedade e com outras partes incumbidas do ordenamento territorial.

Sendo o foco deste trabalho a relação entre os setores público e privado, trazemos para o interior do sistema de planejamento os chamados “capitais do urbano”. Marques (2016, p. 17) os arrolou como as concessionárias de serviços (como transportes ou limpeza), incorporadoras imobiliárias, construtoras de obras públicas e empresas de consultorias. O autor os define como aqueles cujo cerne de seus processos de valorização extraem-se diretamente da produção do ambiente construído.

Marques (2018, para. 487), também organizou quatro grupos políticos cuja interação definiria as principais deliberações para as cidades: os capitais do urbano, os políticos, as agências (ou burocracias) e as organizações da sociedade civil. Assim como o autor, não consideramos o Estado brasileiro (mesmo o ente local) inteiramente cooptado por esses capitais, mas a inserção destes no regime espacial paulistano é de longa data (MARQUES, 2003). O Capítulo 3 retrata resgata um pouco dessa relação público-privada

que definiu a construção da cidade. A introdução das PPPs altera a forma de participação do setor privado, mas o que destacamos como principal diferença é o distanciamento do setor público no momento de implementar a infraestrutura, sob o “escudo” do parceiro privado. Vemos as PPPs do metrô como processos conduzidos pelo setor público, ainda que a construção da Linha 6 tenha sido proposta pelo setor privado.

A análise dos estudos de caso serve para retratar como são introduzidas as PPPs em algumas partes desse sistema com funcionamento e institucionalidades distintas de uma política urbana protagonizada por municípios e canais de participação conhecidos dos cidadãos. Com uma burocracia altamente qualificada, a estruturação desses projetos passa a condicionar a organização da metrópole a decisões de setores não especializados na temática urbana. É o que representam os seguintes organismos: o Comitê Gestor de Integração da Câmara de Compensação do Sistema de Bilhetagem Eletrônica, a Comissão de Monitoramento das Concessões e Permissões (CMCP) da Secretaria de Estado dos Transportes Metropolitanos, a Unidade de Parcerias Público Privadas (UPPP) e o principal órgão de deliberação política das PPPs, o Conselho Gestor do Programa de PPPs (CGPPP). Considera-se que a esta burocracia e novos segmentos econômicos privados (de poder econômico mais concentrado) passam a ser atraídos pelas PPPs devendo interagir com outras partes do sistema de planejamento, reconfigurando parcialmente seu funcionamento.

Essa parcela da burocracia repete, décadas depois, a mesma “estratégia de insulamento burocrático” que caracterizou o desenvolvimentismo brasileiro (BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 18). O argumento de aversão ao clientelismo, cuja fragilidade manifestava-se já no passado, parece ainda menos concreto nos dias atuais. Não por se negar a ocorrência do clientelismo, mas por compreender sua fragilidade enquanto argumento justificador. Bresser-Pereira caracteriza a sua permanência mesmo com o todo insulamento do período militar (p.22). A publicidade e controle social daquilo que se decidem serem fórmulas mais eficientes ao insulamento. Entre outros fatores, a “institucionalização dos espaços de participação trouxe para a agenda da análise e da gestão das políticas públicas um elemento de complexificação do processo decisório” (CAVALCANTE et al., 2018, p. 71). A criação órgãos e entidades referidos no parágrafo

anterior procuram neutralizar essa complexificação, concentrando os espaços de poder e decisão a poucos agentes.

Identificar sobreposições e desacertos institucionais no aparato estatal nos auxilia nessa tarefa, inclusive para apontar as instâncias formais de gestão participativa que conseguem se impor. Isso ilustra o funcionamento de ambientes institucionais “emaranhados”, assim definidos por Abers e Keck (2013, p. 7), a ensejarem a emergência “autoridades práticas”. Sua atuação decorreria da legitimidade nas relações construídas entre os agentes. Parece lícito que a Companhia do Metropolitano de São Paulo (Metrô) tenha se constituído como uma autoridade prática, amplamente legitimada em décadas de funcionamento. Mas qual seria a autoridade legitimada no crescente processo de delegação do serviço público de transporte por trilhos? Nesse processo, é certo haver a construção de novas institucionalidades e mudanças na burocracia que decide a implantação da infraestrutura urbana.

Diferentemente de outras abordagens neoinstitucionalistas, a leitura desses “mosaicos” para Abers e Keck (2013, p. 3) engloba *“não apenas de ações para mudar ideias e leis, mas também de esforços para transformar recursos organizacionais e relacionamentos”*. Assim, evoluções dentro da burocracia mostram-se tão relevantes para delinear a política e a estruturação do território quanto instrumentos típicos de planejamento (como o zoneamento, por exemplo). Entendemos que estas ações ainda estão em curso, assim como novos órgãos e entidades ainda se encontram em processo de legitimação de sua autoridade.

Isolar o sistema de planejamento como a “ordem” tem uma finalidade empírica. Permite destacá-lo mesmo fazendo parte de um regime espacial e de uma regulação urbana que o combinam com a práxis. É o que esclarecemos neste momento.

Adota-se a definição de regime espacial considerado por Abramo (1995, p. 511), que corresponde à articulação da materialidade de um ambiente urbano construído da cidade com o regime de acumulação capitalista, tanto brasileiro como global (neste

caso, a estrutura como, a cidade)¹. O regime espacial, por sua vez, estaria atrelado ao modo de reprodução de sua peculiar espacialidade, que Abramo denomina de regulação urbana. O autor utiliza-se de uma leitura regulacionista do regime de acumulação e o modo de regulação (LIPIETZ, 1994, p. 339) para aplicá-los à escala urbana. O regime espacial representaria uma *“historicidade geográfica dos ‘fenômenos’ urbanos”*, enquanto a regulação urbana seria a *“a formulação teórica dos mecanismos econômicos e institucionais que tomariam possível a reprodutibilidade”* da espacialidade do regime (ABRAMO, 1995, p. 550).

Abramo apoia-se em Haila (1990) para definir o regime espacial como uma abordagem idiográfica e a regulação urbana como abordagem nomotética. Enquanto a primeira abordagem prioriza a situação concreta, o que dificulta generalizações, o objetivo da segunda é justamente buscar leis gerais para uma teorização (HAILA, 1990, p. 284).

A rigor, entendemos que o sistema de planejamento a que nos referimos é informado pela regulação, mas materializa uma constrição institucional do regime espacial. Como dissemos, faz parte desse regime espacial porque manifesta o resultado de uma arquitetura institucional aplicada a um recorte territorial. Ainda que aspectos do sistema de planejamento paulistano sejam replicáveis a outras metrópoles, sua integralidade é específica para a Grande São Paulo. A proposital segregação do sistema nesta análise decorre da dificuldade apontada por Habermas em discernir o poder técnico-profissional e do poder prático-social (*apud* LAW-YONE, 2007, p. 318). Essa confusão é constitutiva da institucionalização de práticas de planejamento (*ibidem*). Manifesta uma orientação universalista instrumentalizada pelo direito.

Comum no ordenamento jurídico de sociedades centrais do capitalismo, a via necessariamente jurídico-formal de constituição de sistemas de planejamento nas metrópoles brasileiras passa a ser condição indispensável. Confundir prática social e técnica fez parte de uma tecnologia jurídica de imunização que neutraliza as possíveis

¹ Abramo utiliza um referencial regulacionista para se referir a “regime urbano”, expressão que não adotaremos por contrariar o conceito próprio definido pela teoria dos regimes urbanos de Elkin e Stone. Por isso, a abordagem regulacionista de Abramo será tratado como “regime espacial” neste trabalho.

desconfirmações (FERRAZ JR., 2003, p. 147) da práxis que lhe são externas e assim continuariam sendo ao longo do Século XX.

A dificuldade de absorção da práxis no caso brasileiro é indissociável do volume da informalidade urbana (FERRAZ JR., 2008, p. 102). Ao mesmo tempo, o impacto da práxis lhe preserva um papel determinante no regime espacial da cidade brasileira, retroalimentando e influenciando a regulação urbana.

Na Figura 1 abaixo, sintetizamos a leitura esquemática do regime espacial e da regulação urbana. Introduzimos os constrangimentos institucionais ilustrados artificialmente como elementos distintos do regime urbano. Foi a forma encontrada para delimitar o objeto de nossa análise, nossa concepção do sistema de planejamento, o qual passa a ser integrado pelas PPPs como prática de planejamento.

Figura 1 - Esquema teórico do sistema de planejamento, entre a regulação urbana e o regime espacial



Elaborado pelo autor

Marques (2017, p. 2) definiu como “política do urbano” a interação entre os agentes no intuito de materializar “as ações, as negociações, as alianças e os conflitos acerca das

políticas públicas urbanas e do poder das (e nas) instituições políticas da cidade, assim como as próprias instituições”. Seria conhecer os processos que cercam a política da cidade e não apenas *na* cidade (p. 3).

Utilizar os conceitos de “política do urbano” e de “capitais do urbano” tem a função de instrumentalizar ao caso brasileiro uma teoria desenvolvida pelo pensamento urbano crítico. Tanto é assim que Marques (2017, p. 3), ao referir-se à política do urbano, emprega o destaque ao papel da propinquidade, nos termos desenvolvidos por Peter John. Trata-se da característica de concretude do espaço urbano capaz de ensejar a proximidade da interação dos agentes políticos entre si e com o objeto administrado – que é a própria cidade (JOHN, 2009, p. 617). Para John, a política “*miniaturizada*” do âmbito local não é uma mera reprodução dos demais níveis de poder. Ela apresenta uma dinâmica própria de funcionamento. O principal diferencial seria a interação direta e intensiva entre os agentes. Isso é visível nos processos decisórios e nos conflitos estudados neste trabalho, correspondendo à arquitetura institucional do sistema de planejamento. O aparecimento de novos intermediários dessa interação é um dos fatores distintivos das PPPs com incidência urbana. As interações políticas que elas originam (ou reacomodam), por sua vez, têm papel central para tratar de uma governança urbana (KOOIMAN, 2003).

A essa altura, deve ficar claro que nos referimos a sistema de planejamento como um “mosaico” de instâncias decisórias ou de constrangimento político para decisão, dentro de uma ordem institucionalizada de práticas de planejamento que controlam e constroem a cidade. Esse “mosaico” decide a estruturação do ambiente construído, independentemente da atividade finalística (de planejamento) do tomador da decisão. Como exemplo, instituições financeiras ou autoridades monetárias nacionais podem interferir tanto ou mais na construção da cidade que qualquer órgão de aprovação e controle de uso do solo municipal. Dessa forma, precedem os estudos dos casos os retratos de partes desse sistema de planejamento acerca da política de transporte metropolitano, conforme propugnado pela abordagem sistêmica ora aplicada.

A finalidade de aplicar-se a abordagem sistêmica é estudar conjuntos complexos a produzirem a deliberação, com partes diferenciadas e interdependentes para superar a leitura de instâncias isoladas (MANSBRIDGE et al., 2012, p. 4). De pouco adiantaria a análise individualizada de projetos de PPP, de um plano diretor, planos metropolitanos ou municipais de mobilidade ou mesmo de insurgências nas ruas como instâncias isoladas. Mesmo que o foco de atenção sejam as PPPs, é necessário situá-las dentro de um conjunto deliberativo, cuja análise é ampliada dentro dos limites permitidos pela metodologia usada. Isso somente é possível a partir de uma leitura abreviada da economia política operada pelo setor de transporte urbano na metrópole paulistana (Capítulo 4).

É no funcionamento dessa economia política setorial e suas implicações para o regime espacial que identificamos diferenças trazidas pelas PPPs metroviárias na dinâmica de agentes políticos e no constrangimento das decisões sistêmicas, seja de implantação da infraestrutura, seja de regulação urbanística. Para isso, a abordagem sistêmica (MANSBRIDGE et al., 2012, p. 9) propõe um quadro analítico de alocação de agentes em quatro arenas cujo conjunto constrói as decisões do transporte metropolitano: o espaço onde são tomadas decisões vinculantes, o espaço de institucionalização e preparação dessas decisões, as arenas informais de construção de entendimentos e, por fim, arenas formais e informais de aspectos de temas específicos, não necessariamente orientados a vincular decisões estatais (preocupações comuns de alguns grupos e aspectos de percepção imediata).

As deliberações tomadas nessas arenas, vinculantes ou preparatórias, formais ou informais, serão diferenciadas entre macro e microdeliberações. As primeiras com escopo mais abrangente da política pública e da estratégia de emparceiramento, enquanto as últimas referem-se a projetos ou aspectos específicos a eles relacionados.

2.2 A regulação urbana: a reprodução dialética do espaço

A regulação urbana é compreendida como o conjunto de mecanismos a constrangerem a reprodução do espaço construído. Assim, passamos a tratar da forma como ela se

relaciona com as contradições históricas da sociedade brasileira. Nossa análise institucional privilegia mecanismos econômicos e jurídicos. Além deles, restrições decorrentes de aspectos culturais foram assumidas como pressupostos de análise. Por exemplo, não questionamos ou analisamos os mecanismos históricos e culturais. Uma escola de samba ilustra a ocorrência de tais mecanismos de apropriação comunal do espaço urbano, com funcionamento e racionalidade diferente da jurídica ou econômica. Isso não impede destas se adaptarem aos primeiros. Ou melhor, destas “neutralizarem” os primeiros como forma de imunização da norma jurídica à deslegitimação.

Dessa forma, adotamos a expressão regulação urbana ora com conotação jurídica, ora econômica, especificando qual foi utilizada. Apenas parte dessa regulação urbana é juridicamente formalizada. O restante persiste institucionalizado como prática ou narrativa justificadora, sem que esteja escrito em lei ou regulamento. As formas de gestão participativa na política urbana são amplamente juridificadas pelo direito brasileiro, enquanto o funcionamento da economia política que constrói a infraestrutura das cidades foi apenas parcialmente positivado juridicamente.

Em distinções como essa, vale lembrar que mesmo normas positivadas pelo direito sejam sutis ou razoáveis para a sociedade, elas se impõem pela coerção, independentemente da convicção moral de cada cidadão individualmente (HABERMAS, 2019, p. 67). Em uma regulação urbana apenas parcialmente positivada, as sanções a comportamentos institucionalmente repreendidos apresentam dinâmicas e mutabilidade distintas. O caso brasileiro exacerba o espectro da incerteza. A própria lei requer sua parcial ineficácia como condição de funcionamento sistêmica, que demanda tolerância à informalidade.

Apesar de operada por mecanismos distintos, o objeto da regulação urbana é a produção e forma de aproveitamento da cidade. Vista como uma mercadoria coletivamente produzida, apresenta um caráter duplice de um valor de uso (atrelado à expressão do trabalho humano), distinto do valor de troca (MARX, 1996, p. 171). Assim, um aspecto da regulação ao produzir valores distintos é também a forma de apropriação

dessa diferença. É o caso quando se fixam barreiras regulatórias ou incentivos seletivos a determinados segmentos da economia política urbana.

Uma prova disso é a *“irresistível atração pela regulamentação”* do mercado imobiliário, mas existem outros pontos a concentrarem o foco regulatório dos agentes políticos da cidade.

A literatura de planejamento destaca a regulação aplicada ao mercado imobiliário, bastante evidenciada pela vinculação entre valor de troca e uso do solo. No entanto, um foco regulatório menor é conferido à economia política de grandes obras de infraestrutura. Reconhece-se o impacto de grandes obras na cidade, mas pouco se avaliou na literatura a forma como mudanças regulatórias decorrentes da delegação estatal de serviços e estruturação dos projetos de parcerias afetaram o ambiente construído. Criou-se uma institucionalidade paralela com grande interferência nas cidades. Se já havia concessões de serviços públicos anteriormente, a implementação das PPPs destaca-se na escala da infraestrutura local. Com elas, um arcabouço regulatório pouco permeável da sociedade e lacônico quanto ao espaço urbano.

Novamente recorreremos a uma distinção instrumental. Trataremos o conjunto da regulação urbana como algo crescentemente diferenciado entre a regulação urbanística do ordenamento territorial e a regulação da provisão de infraestrutura e serviços. Para cada uma, entendemos aplicarem-se diferentes escalas territoriais de análise. Enquanto a regulação urbanística e edilícia prioriza a escala do prédio, do lote, da quadra; a regulação da ampliação da rede de infraestrutura é subsidiada por uma escala espacial maior: o bairro, o território municipal, a região metropolitana, região etc. Essa distinção não é rígida. Claramente, uma disciplina urbanística poderá alcançar a escala metropolitana e vice-versa. Mas, de forma geral, queremos destacar que a concepção inicial da regulação diverge em ambos os casos. Um macrozoneamento instrumentaliza-se em escalas menores do zoneamento, junto a bairros ou quadras da cidade. O controle de uso e ocupação do solo requer essa escala de detalhamento. Da mesma forma, vemos a rede de infraestrutura nascer de concepções mais abrangentes do território, demandando maior aporte de investimentos.

Mencionamos na introdução a existência de um sentido de governança legitimada a partir de um maior ativismo e participação da sociedade, enquanto o outro apregoa afastamento entre as esferas política e gerencial do Estado. Vemos que esses sentidos de governança correspondem às ordens regulatórias diferenciadas para as finalidades deste trabalho. Ao tratar de “duas” regulações e lhe conferirmos escalas territoriais preferenciais para análise, consideramos que a regulação urbanística se consolidou com espaços democráticos à representação da diversidade social e urbana. Por outro lado, a necessidade de apresentação de resultados e concepção de intervenções de infraestrutura e serviços em escalas maiores ensejariam um exercício de governança na forma de maior eficiência e insulamento burocrático.

A visão dessas institucionalidades com regulações e lógicas próprias remete à estruturação burocrática delas decorrentes. Novamente, a questão do insulamento burocrático apresenta-se de maneira distinta, sendo muito mais resguardado de pressão política e controle social as partes do sistema de planejamento responsáveis pela construção e alocação da infraestrutura da metrópole paulistana.

Apesar de insistirmos na presença de institucionalidades paralelas, a sua materialização no espaço é unificada, com disputa de lugares. É na implementação que surgem conflitos, sobretudo do sentido almejado para a governança.

Ao representarem formas do setor público se relacionar com o setor privado, as PPPs com incidência no espaço urbano fazem se relacionar entre si os agentes com orientações distintas. Nos estudos de casos, destacamos o papel de políticos, burocratas, empreiteiras e consultorias. O capital imobiliário é analisado como um fator negligenciado na estruturação dos projetos. Já os movimentos sociais reacionados à mobilidade urbana, com importante atuação no arranjo institucional paulistano, ainda se encontram em fase de formação naquilo que concerne ao transporte público. Como veremos, organizam-se espelhando-se no arranjo burocrático, com limitada ação na escala metropolitana.

A interação de todos esses agentes políticos determina a arquitetura institucional de uma regulação urbana da infraestrutura, sem qualquer pretensão de substituir a regulação urbanística e edilícia da cidade ou propor redesenhos urbanos abrangentes.

A configuração de forças entre os agentes políticos, notadamente os burocratas e políticos, possuem papel central na contínua reconstrução de ordens regulatórias na medida em que *“seleccionam comportamentos”* e deparam-se com necessidades de ajustes institucionais a uma matriz dada (JESSOP, 2001, p. 1226). Essa contínua construção e reconstrução de seletividades subsidia nosso entendimento da regulação urbana, aplicada tanto para a exploração imobiliária como à implantação de infraestrutura. No primeiro caso, destaca-se a emergência da nova ordem urbanística, mas também uma nova regulação da infraestrutura passa a impactar as cidades.

A construção de seletividades para as PPPs ocorre de forma incremental. Nas cidades, ao menos no caso paulistano, julgamos haver uma pluralidade de agentes políticos que impede que um único projeto hegemônico capaz de exercer comando centralizado, nos termos gramscianos,. No entanto, não deve ser subestimado o papel de *“decisões políticas rotineiras através de estruturas institucionalmente mediadas”* (DAVIES, 2002, p. 12). As PPPs se internalizaram nos discursos da burocracia e de parcelas do público. Tornaram-se, crescentemente, não apenas “um”, mas “o” processo natural e possível de ampliação de infraestrutura na cidade, sempre associadas a ideais de inovação tecnológica, agilidade privada e austeridade fiscal do Estado.

Gramsci caracterizou a necessidade de qualquer projeto hegemônico “ancorar” sua legitimação entre o pleno consentimento da sociedade e a coerção generalizada (JESSOP, 1997, p. 7). Entender a calibragem desse binômio (consentimento e coerção) na regulação urbana define o seu funcionamento e o alcance do sistema de planejamento. Ou seja, onde é necessária a coerção, onde é possível o consentimento. Nisso, há destaque do direito como tecnologia usada para coerção e, de maneira mais sutil, para captura de consentimentos.

Davies (2014, p. 591) também parte de Gramsci para ressaltar o atual papel da coerção no âmbito do local, como uma premissa da governança nas cidades. Suas considerações confrontam-se a ideais de consensualismo e governança colaborativa locais, para reconhecer uma natureza permanentemente conflituosa e mediada pela instância de poder local do Estado. O autor exemplifica a presença de autoridades locais na vida cotidiana pela aplicação da lei, zoneamento e organização do tráfego. Mas também destaca manobras jurídico-burocráticas do Estado em que a possibilidade de contestação de cidadão é reduzida.

No caso brasileiro, a ponderação entre consentimento e coerção deve ser necessariamente associada à gigantesca práxis, que excede o sistema de planejamento. Mecanismos de internalização da práxis configuram-se como necessárias formas de captura de consentimento de uma parcela da sociedade anteriormente excluída por mecanismos coercitivos do sistema de planejamento.

Um exemplo desse balanceamento (coerção/consentimento) é a institucionalização do modelo da casa própria, que é reproduzido inclusive no interior das favelas e loteamentos irregulares brasileiros. A *“associação pobreza-periferia-casa própria impõe-se”* também na periferia (TASCHNER & BÓGUS, 2015, p. 272), opera-se independentemente de atender os formalismos do sistema de planejamento. É a resposta, mesmo na informalidade das favelas (práxis), à constante ameaça de remoção (coerção). Enquanto isso, o consentimento ocorre pela via da “premiação”. É representado tanto pela regularização fundiária como pela outorga de uma unidade habitacional nova (um apartamento em conjunto habitacional). A eliminação ou redução do déficit habitacional passa a ser coadjuvante da política setorial, cujos mandatários consentem com a ideia hegemônica de aderirem ao modelo da casa própria. Reforçam o protagonismo da extração de riqueza em forma mais bruta – o rentismo. Tudo isso é necessariamente instruído por uma regulação urbana e a ponderação interna de seus fatores. Do exemplo da casa própria ilustramos o mecanismo de internalização da práxis ao sistema de planejamento. Isso ocorre via outorga do direito de propriedade, independentemente de reduzir a necessidade habitacional de longo prazo.

Nos estudos de casos, essa lógica regulatória de ameaça de remoção combinada à “premiação” pela possibilidade de permanecer impõe-se de maneira quase incontestável pelo sistema de planejamento, que “apaga” do reconhecimento judicial situações fáticas de possuidores na Brasilândia ou de inquilinos da Bela Vista – a coerção – enquanto “gratifica” com o reassentamento aqueles formalmente reconhecidos como “vulneráveis”. Isso permite impor uma única racionalidade regulatória, formal e imune à práxis, mesmo que excludente e diferenciada, quando aplicada no espaço.

Também o funcionamento do sistema de transporte é fruto de uma ordem regulatória a combinar coerção e consentimento. A institucionalização do Sistema de Bilhetagem Eletrônica (SBE) da RMSP constrangeu pela via coercitiva a informalidade do transporte urbano da cidade de São Paulo após 2003 (CAMPOS, 2016, p. 116). Estendeu-se a abrangência do planejamento sobre o setor de transportes, entendendo-se “eficácia” como maior adesão ao sistema de planejamento formal. A partir de 2004, a assimilação pelo sistema de prestadores informais do serviço (“perureiros”) pode ser tomada como uma forma de consentimento episódico, capaz de neutralizar a informalidade. Perueiros tornaram-se uma categoria distinta e transitória da rede municipal – passou a integrar a rede como um subsistema de transporte local. Nos anos seguintes, a ampla difusão do SBE tornou o constrangimento eminentemente econômico. Com o uso cotidiano por de mais de 13 milhões de pessoas em 2017 (GESP²), a necessidade de distribuir premiações para conseguir consentimentos voluntários tornou-se desnecessária para prestadores de serviços informais.

2.2.1 Regulação urbanística e edilícia

A regulamentação urbanística e edilícia é manifestada por um conjunto de instrumentos que controlam uso, ocupação e parcelamento do solo urbano. O protagonismo do ente

² Conforme edital de chamamento público conjunto entre GESP e Prefeitura de São Paulo nº 1/2017, para concessão do serviço.

local é explícito no capítulo de política urbana da Constituição de 1988 (arts. 182 e 183). Destacamos também a funções executiva municipal de ordenamento territorial e de assuntos de interesse local, assim como a função legislativa de regular e suplementar as normas gerais de direito urbanístico da União e estados membros (art. 30).

Há a presença de regulação associada ao espaço urbano disciplinada pelos três entes federativos. Destacaríamos a legislação ambiental, patrimônio histórico e cultural, espaço aéreo, bombeiros etc. Vemos que essa disciplina instrui os ritos dentro do sistema de planejamento, enquanto partes interdependentes que conduzem a deliberações. Mas entendemos que estas partes não comprometem uma racionalidade e institucionalidade na gestão do espaço, majoritariamente tutelado na instância local.

No caso paulistano, o parcelamento formal do solo é desprezível, uma vez que o espraiamento horizontal da cidade é essencialmente irregular. Isso reforça o foco regulatório da Prefeitura de São Paulo nas edificações, não em glebas de transição rural urbano. A produção da cidade formal é regulada de forma atomizada, em escalas territoriais menores (o prédio, lote ou quadra). Nessas escalas os instrumentos de controle de uso e ocupação do solo urbano assumem importância central no sistema de planejamento. É claro que o zoneamento é proposto para o conjunto da cidade e representa uma proposta holística de distribuição de funções nesse conjunto. Mas lembramos que a disciplina regulatória é constantemente renovada por seletividades que reconfiguram a matriz normativa, conforme interesses prevalentes. De uma forma geral, as seletividades construídas orientam o ordenamento territorial refletindo a diversidade de agentes políticos e os grupos de interesse que representam. Nessa escala local, além de burocratas e políticos, destacamos uma escala territorial que reconhece amplo espaço a movimentos sociais como associações de bairro, ciclistas urbanos, agricultores urbanos, movimentos de moradia. Em relação aos capitais do urbano, o destaque nessa matriz regulatória é a presença do setor imobiliário. Dessa forma, tomamos essa ordem regulatória como mais permeável à participação da sociedade. Por outro lado, sua implementação é mais difusa, porque mais difusos os agentes.

Mas é necessário distinguir a construção de mecanismos jurídicos de regulação e outros mecanismos não necessariamente jurídicos extraídos da práxis comunitária. A história de ordem urbanística paulistana é concomitante ao crescimento e relevância da cidade, desde o final do Século XIX. Repetia valores do liberalismo e do positivismo científico, enquanto a realidade urbana se aperfeiçoava de acordo com uma práxis coletiva. O ideário liberal do “*planejamento estatal como mecanismo de racionalização*” (LAI, 2005, p. 11) foi especialmente distorcido em terras brasileiras.

Como resultado mais recente e desafiador para a ordem democrática, a lei urbanística consolidou-se com “*objetivos nominalmente declarados*”, mas instrumentalmente eficaz para garantir “*ganhos do capital imobiliário*” (FERNANDES, 2006, p. 9). Na medida que cabe a um sistema de planejamento dar concretude a princípios regulatórios, o dilema da ordem jurídico-urbanística pós-redemocratização do país foi conseguir fazer prevalecer direitos juridicamente positivados após a Constituição Federal e Estatuto da Cidade (Lei federal nº 10.257/2001) ante ao funcionamento de uma economia política excludente, que muito lhes precede nas cidades. A juridificação da ação social espontânea ganhou força após a Constituição de 1988, com a finalidade descrita por Habermas (2019, p. 77) de incluir grupos sociais historicamente negligenciados e afetar a mobilização política. A juridificação serviria, portanto, para ativar aquilo que já seria de direito dos cidadãos, mas que lhes era negado.

Dessa forma, vemos a dimensão urbanística da regulação como capaz de reconhecer espaços mais democráticos. Todavia, insuficientes para ações redistributivas mais abrangentes. A regulação urbanística brasileira, sob inspiração modernista, não logrou avançar de forma disruptiva em políticas sociais e redistribuição de riqueza como o fizeram os momentos de bem-estar social nos países capitalistas centrais (MARICATO, 2013, p. 126).

Ainda assim, essa ordem regulatória representa o melhor canal disponível à sociedade. Se tomarmos o instrumento mais efetivo da regulação urbanística, o zoneamento, veremos que se manteve importante nos impactos causados pela intervenção das PPPs metroviárias.

Outra limitação da ordem jurídico-urbanística é sua redução a respostas contingentes. O planejamento assume um papel cada vez mais “fluido” sobre espaço urbano, voltado a remediar uma realidade imposta. Mitigam-se danos ambientais e à saúde pública. A lei tenta organizar uma demanda de ocupação do espaço urbano, existente ou esperada, enquanto os debates que precedem a normatização ocupam posições secundárias na definição de oferta da infraestrutura. Ilustramos essas afirmações com o caso do zoneamento aprovado para São Bernardo do Campo, cuja altíssima densidade ocupacional fundamentava-se na construção da Linha 18-Bronze do metrô. A norma atualmente em vigor definiu a exploração imobiliária em curso. A evolução do ambiente construído foi, porém, completamente desvinculada do futuro da infraestrutura metroviária (que não será implantada). A ideia de uma cidade estruturada (com metrô) ensejou um discurso de produção adensada, sem que o lastro na estrutura material se concretizasse.

Aspectos jurídicos são vistos como possibilidades de mitigar, redistribuir ou mesmo reforçar os desdobramentos perniciosos da ordem econômica nas cidades. Fenômenos que representariam diferentes estágios pelos países, segundo regulacionistas. Entre eles, Lipietz (2013) fez a tradução marxista do desdobramento econômico das formas de ocupação no espaço urbano, a partir da equiparação da renda diferencial rural da fertilidade do solo à “*predisposição*” aplicável ao solo urbano. Essa ideia é central para o arranjo institucional que assumiu a forma jurídica do planejamento urbano funcionalista: “*aqui os escritórios, lá as fábricas, lá as casas para as diferentes categorias sociais*” (p.2). O zoneamento, portanto, emerge como manifestação jurídica desse fenômeno.

Em um estágio inicial do processo de urbanização, cada proprietário de terreno na cidade não possui condições de isoladamente influenciar o mercado imobiliário (ABRAMO, 1995, p. 527; LIPIETZ, 2013, p. 3). É o que Lipietz denominou de “regulação concorrencial”. Até esse ponto, repete os modelos idealizados de Von Thunen e Alonso-Muth, cujo valor da terra expressa a relação (especialmente custo de acesso) à centralidade. Distintamente, outro estágio se operaria quando o proprietário possui

capacidade de individualmente influenciar o excedente socialmente construído de valorização do espaço – o “tributo” fundiário de Lipietz (2013, p. 4). Nesse caso, o autor se refere à regulação monopolista.

A regulação concorrencial é tolerada pelo planejamento francês descrito pelo autor até os anos 1970, quando surgem iniciativas crescentemente assumidas de investimento privado que se exacerbam duas décadas depois. Ainda para Lipietz, isso representa a transição para a regulação monopolista aplicada a projetos de renovação urbana (p. 5).

O ajuste à regulação brasileira é realizado por Abramo. Projetos que envolvam expressiva renovação urbana repetem na metrópole brasileira os conflitos testemunhados em qualquer outra metrópole do mundo decorrentes da *“passagem de usos hierarquicamente ‘inferiores’ a usos ‘superiores’, do ponto de vista da escala dos rendimentos”* do investidor (ABRAMO, 1995, p. 531). Mas a herança modernista no planejamento brasileiro possui um alcance muito mais limitado, cuja *“capacidade de intervenção na espacialidade construída que parece ultrapassar em muito suas reais possibilidades”*. Abramo atribui isso a dois motivos: incapacidade coordenativa do Estado planejador e a assumidamente inexistente *“onipresença do Estado na regulação espacial”* (p. 532). A rigor, tal regulação operada pelo sistema de planejamento sequer *“poderia”* ser onipresente por não apresentar substitutos de escala às soluções fornecidas pela informalidade. Ela *“precisa”* ter lacunas para permitir que a informalidade seja a alternativa na escala que o Estado não regula. A presença de 800 mil domicílios em favelas e loteamentos irregulares exemplifica uma realidade que exerce forte influência regulatória sobre os demais 3,5 milhões de domicílios formais da cidade de São Paulo. Para ser onipresente, o sistema de planejamento precisaria apresentar alternativas ao número crescente de 800mil domicílios.

A ambiguidade regulatória da cidade brasileira é uma construção histórica, fazendo com que Abramo acrescentasse uma terceira forma de regulação àquelas de Lipietz. Chamou-a de *“mimética”* ou *“convencional”* (p. 536), baseado nas observações de André Orlean. De acordo com Abramo, as limitações do planejamento brasileiro são sintetizadas por um caráter voluntarista e episódico do *“Estado urbanista”*. Isso gera

incertezas aos capitais que não são atendidos. Opera-se dessa forma um “mimetismo” que imita a lógica concorrencial, mas não possui os mesmos mecanismos sancionatórios. Nesse cenário, qualquer mudança no ambiente construído demanda um comportamento cauteloso, posto que *“a espacialidade futura será produto de um conjunto de decisões de produção descentralizadas e autônomas”*. Por essa razão, a necessidade de capitalistas estabelecerem “convenções” aplicáveis a essas espacialidades. Ela está presente no capitalismo periférico, mas não exclui as demais formas de regulação (concorrencial e monopolista).

Entendemos plenamente aplicável a regulação urbana concorrencial em distintos estágios da urbanização paulistana. Desde sua mais pura manifestação ante a heterogeneidade concentrada do ambiente construído de São Paulo, entre 1890 e 1940 (CALDEIRA, 2000, p. 215), ajustando-se à contínua e crescente segregação socioterritorial que se seguiu. Mecanismos econômicos revestidos pela juridicidade da coerção justificaram a introdução da regulação convencional, pela via da informalidade. Trata-se de um processo incapaz de travar uma disputa sobre o espaço pela prevalência da juridicidade oficial, mas permissivo nos lugares da ausência de solução pelo sistema de planejamento. Também é nesses lugares que a dinâmica da cidade impõe suas características mais marcantes para a regulação convencional: ambiguidade e transitoriedade.

Julgamos que a presença dessa regulação convencional, sem as mesmas garantias institucionais do sistema de planejamento, destaca-se na implementação de projetos de PPP. Assim como qualquer grande projeto urbano, entendemos que as PPPs tendem a buscar uma regulação que se aproxime da monopolista. Isso demanda a prévia intervenção estatal, nos lugares onde prevalecem tanto a regulação concorrencial como convencional, conforme pretendemos demonstrar nos estudos de casos.

2.2.2 Regulação dos serviços urbanos e da infraestrutura

Sob a ótica estritamente econômica do liberalismo, a regulação urbana demandaria maior coletivização de custos de certos bens públicos. Mesmo em cidades ocidentais ícones do liberalismo, haveria a impossibilidade de aproveitamento desses bens mediante imposição de contribuição individual dos cidadãos, sob determinada tecnologia (LAI, 2005, p. 12). Para atender essa finalidade, qualquer sistema de planejamento de inspiração liberal precisaria administrar os direitos de propriedade, um assunto especialmente sensível no Brasil.

Por outro lado, a regulação operada pelo sistema de planejamento não apresentou alternativas na escala necessária a substituir a individualização de custos de reprodução da mão-de-obra assalariada. Mesmo regulada, a produção da cidade capitalista brasileira é *“evidentemente disfuncional”*, não somente para seus moradores mas também a qualquer pretensão liberal (MARQUES, 2003, p. 9). A coletivização de custos de bens públicos necessária ao desenvolvimento capitalista foi abandonada em escalas diferentes, conforme a política setorial considerada. Como resultado, a provisão de uma infraestrutura e de serviços viu emergir diferentes graus de informalidade, extensiva ao passado do transporte urbano e, atualmente, em muito menor grau.

Na urbanização brasileira, a economia política da provisão de serviços públicos e a construção da infraestrutura não têm uma correspondência normativa clara, como identificada para a regulação urbanística. Políticas setoriais definem investimentos de habitação, saneamento ou mobilidade urbana no âmbito normativo da federação. Estas normas são aplicadas à escala local, mas apresentam reduzida relevância executiva.

Mas existe uma regulação que se impõe e determina uma organização da economia política desses segmentos. No caso da mobilidade urbana, planos municipais e estaduais previstos na lei que instituiu a política nacional de mobilidade urbana perdem espaço para a regulação da delegação de serviços (concessões e permissões), bem como de realizações das obras (largamente incluídas nas PPPs). Essa ordem regulatória

corresponde a um cipoal de normas editadas em diferentes momentos históricos, com prevalência de iniciativas estaduais e federais onde seu caráter urbano é bastante difuso.

Bercovici (2015, p. 26) destaca o papel que a infraestrutura possui no imaginário nacional do desenvolvimento, como um futuro idealizado. Mas dimensão urbana desse “futuro” permanece ignorada pela regulação. Mesmo em contextos de grande dinamismo econômico, o Estado brasileiro *“não está estruturado para desenvolver políticas de produção de cidades ex-ante”* (ROLNIK & KLINK, 2011, p. 108).

Parte disso entendemos resultar da dissociação dos aspectos regulatórios urbanos entre esferas federativas ao longo da história. O atual conjunto da regulação urbana, considerado pelo controle de ordenamento territorial e alocação da infraestrutura para expansão, parte da *“desistência em perseguir um plano holístico”* para todo o território sua população (MARICATO, 2013, p. 168). A regulação da oferta de uma cidade estruturada também abandona a utopia modernista para operar por fragmentos os simulacros do espetáculo de modernidade (p. 169). O fenômeno que ocorre em outras realidades do capitalismo central e periférico encontra peculiaridades no arranjo federativo brasileiro. Para ilustrar isso, basta pensarmos como melhorias urbanas relativamente simples como o aterramento de fiação aérea dependem da judicialização ou da negociação municipal com prestadores de serviços regulados em âmbito federal. Antes de debater custos elevados, o problema é saber quem são as partes para se debater.

Entre os capitais do urbano é didática a distinção entre serviços e infraestrutura, mas o crescimento das parcerias reduz essa dicotomia no objeto regulado. Contratos de PPPs patrocinadas, que combinam a contraprestação estatal às tarifas cobradas dos usuários, tipicamente englobam ambos elementos (serviço e infraestrutura). Como a principal barreira de entrada nesse mercado é representada pelo alto investimento em infraestrutura, a presença das parcerias necessariamente leva a mudanças de perfil de contratados. Grandes grupos ligados à construção civil do país passaram a assumir papéis de concessionárias de serviços de abastecimento de água, transporte público,

coleta de lixo. A combinação sempre esteve presente, mas verifica-se inédita concentração de poder econômico e porte de contratados no nível local, no caso das PPPs. Retomaremos esse ponto a respeito do porte dos parceiros privados no Capítulo 3.

O escopo urbano na regulação da infraestrutura permanece reduzido, apesar de crescerem regulamentos com o intuito de conferir segurança jurídica aos contratos. Trata-se da *“revolução da desregulamentação que nunca foi”* (VOGEL apud LEVI-FAUR, 2005, p. 13). Ao contrário, observa-se o crescimento de uma forma gerencial da governança sobre atividades estatais delegadas sob intensa regulação e coerção:

Assim, argumenta-se que uma nova divisão do trabalho entre Estado e sociedade (por exemplo, privatização) é acompanhada por um aumento da delegação, proliferação de novas tecnologias de regulação, formalização das relações interinstitucionais e intrainstitucionais e proliferação de mecanismos de autorregulação à sombra do Estado.
(Levi-Faur, 2005, p. 13)

As PPPs são prova disso. Muito além da legislação específica dos três entes federativos, uma série de normativos infralegais e cláusulas contratuais regulamentam temas como a forma de contabilização, o realinhamento de valores contratados, a arbitragem para resolução de disputas ou a certificação independente de execução das atividades. Mas o espaço urbano em si somente aparece na fase de estruturação do projeto – a modelagem. Em síntese, trata-se de uma regulação recente, detalhada e de linguagem técnica que formam um “universo paralelo” à regulação urbanística ou mesmo à regulação das contratações públicas da Lei 8.666/1993.

Modelos de regulação são estratégicos para a difusão de práticas em escala global, condicionados à centralidade do papel regulador do Estado. A soma da atividade legislativa (*rule making*) e da coerção (*rule enforcement*) permite ser ao mesmo tempo repressora de comportamentos e difusora de reformas neoliberais inspiradas no norte global (*ibidem*). Constrói-se uma verdadeira epistemologia de especialistas, agentes políticos e defensores de estratégias regulatórias que define o caminho da

comoditização (BRENNER *et al.*, 2010, p. 215). Aplicada ao espaço urbano, entendemos que limites se impõem à uniformização de estratégias:

*As experiências regulatórias dentro do capitalismo contemporâneo emergem necessariamente dentro de paisagens institucionais desigualmente desenvolvidas que já foram moldadas e remodeladas por uma sucessão em onda de reformas disciplinares de mercado. A colisão entre novas estratégias regulatórias emergentes - disciplinares ou não do mercado - e essas paisagens geoinstitucionais herdadas provavelmente diferenciará ainda mais os padrões de desenvolvimento desigual regulatório, em todas as escalas espaciais e entre locais e territórios. (BRENNER *et al.*, 2010, p. 218)*

Neste ponto retomamos a distinção feita entre a regulação urbana aplicada à provisão de infraestrutura e serviços públicos daquela correspondente à regulação puramente urbanística. Seria possível dizer que essas estratégias regulatórias de comando e controle aplicadas às primeiras também o são para a regulação urbanística? Até certa medida, julgamos que sim. Até o momento em que essas estratégias serviram para delimitar no espaço intraurbano os lugares dos grandes projetos, configurando “microcosmos” excepcionais às regras gerais do planejamento territorial.

Os megaprojetos também costumam ser interpretados como projetos emblemáticos liderados pelo Estado, cujo objetivo é criar e aumentar a imagem global da cidade em que estão localizados. Eles também são vistos como suspendendo medidas ordinárias de planejamento estatutário. (HAILA, 2008, p. 806)

A introdução das PPPs no caso brasileiro e sua disseminação pelas cidades altera essa capacidade de conjugação da regulação da infraestrutura e urbanística. Nas PPPs metroviárias, não se criam regras diferenciadas para o desenho urbano, como ocorre nas operações consorciadas (OUCs) ou planos de intervenção urbana (PIUs). O controle do uso do solo urbano, por outro lado, passou a ser definido a reboque da expectativa de implantação dos projetos de infraestrutura. As estratégias regulatórias de comando e controle aplicadas às PPPs metroviárias abandonam a interferência na regulação urbanística e edilícia, na sua fase de concepção de um modelo jurídico-financeiro do projeto. Mas essas estratégias são exigidas no momento de implementação.

Brenner, Peck, Theodore (2012) e Levi-Faur (2005) claramente se referem à regulação das atividades delegadas pelo Estado para garantir o funcionamento de uma ordem capitalista. A regulação é, portanto, tratada como uma forma de governança de atividades delegadas que pressupõe duas funções distintas: coordenar ou dirigir (*steer*) e executar (*row*) (Osborne e Gaebler apud LEVI-FAUR, 2005, p. 15). A partir delas, Levi-Faur caracteriza três momentos históricos, não circunscritos à escala urbana: um completo *laissez-faire* do Século XIX até a década de 1930, em que ambas as funções são delegadas ao setor privado; um capitalismo de bem-estar social nas décadas de 1940 a 1970, em que ambas as funções são estatizadas; e, finalmente, um capitalismo regulatório a partir da década de 1980, em que a coordenação seria pública, enquanto a execução seria privada.

Apesar de algum atraso nesses períodos, adotamos para o caso brasileiro esses três mesmos momentos de implementação (*row*) e deliberação (*steer*) sobre a infraestrutura e serviços. Mas julgamos existir uma diferença grande no caso brasileiro, por causa do formato de federação adotado e a extrema municipalização da gestão do espaço urbano. Os mecanismos de seletividades introduzidos por ocasião da Reforma do Estado brasileiro dos anos 90 priorizaram uma regulação de escala estadual e federal. Os objetivos na discussão da lei de concessões, por exemplo, era a geração de energia elétrica (MANCUSO, 2003), com impacto e escala territorial muito maior que o município. A posterior regulação das PPPs, pela União e pelos estados, passou a definir o uso majoritário dos contratos na escala local ou da metrópole. Tanto as concessões comuns como as PPPs representam uma regulação totalmente apartada da racionalidade e diversidade dos espaços urbanos.

2.3 Regime espacial: a construção dialética do espaço

O arranjo decorrente dos dois aspectos regulatórios priorizados nesta análise (controle urbanístico e condições de exploração da infraestrutura) materializa-se com institucionalidades distintas, acarretando o ambiente institucional “emaranhado”, a que se referem Abers e Keck (2013, p. 7). Neste caso, aplicado à gestão das cidades.

A particularidade local de um regime espacial – a materializar a historicidade geográfica de Abramo – combina a aplicação de diferentes perspectivas regulatórias a interferirem na dinâmica intraurbana. Apenas a parte formal dessa combinação concretiza-se pelo sistema de planejamento, mas o regime espacial é resultado combinado deste a outras formas de constrição institucional. Na nossa análise, isso é relevante pelo fato de as PPPs não possuírem meios de lidar com outras institucionalidades externas ao sistema de planejamento. Algo preexistente e resultante das falhas do sistema, mas acentuado pela introdução das PPPs.

Van Kempen e Marcuse (1997, p. 285) caracterizaram três ordens a se materializarem de forma sobreposta nas intervenções do espaço urbano: uma supraurbana, seja ela global, nacional e regional; uma interna e estrutural da forma geral assumida pela cidade; e, por fim, uma última muito ligada às peculiaridades de determinadas cidades. Taschner *et al.* (2015, p. 248) as aplicaram ao caso paulistano. Atribuíram à globalização e seus impactos domésticos às mudanças de natureza supraurbana nas atividades econômicas e na demografia da cidade. A forma estrutural e geral interna, por sua vez, deriva de uma economia política consolidada pela disputa intraurbana pelo uso do solo e segregação socioespacial, em ambos os casos mediadas pelo Estado. Finalmente, as especificidades da cidade descreveriam fatores muito peculiares de sociabilidade e de força (que julgamos política). A peculiaridade descrita por Van Kempen e Marcuse utiliza-se do exemplo da atratividade migratória e ilegal.

Aspectos suscitados pela escola de regulação fornecem subsídios adequados à caracterização de um regime espacial paulistano nas duas primeiras perspectivas. Definem a partir de uma abordagem multiescalar um modelo de cidade capitalista, produzido em diferentes momentos históricos, combinando fluxos de capitais globais, regulação nacional e fixação do capital no espaço de forma localizada (BRENNER, 1999). No caso paulistano, mesmo a atratividade migratória poderia ser considerada como parte de uma estrutura intrínseca do regime espacial da cidade. A presença e exploração de uma mão-de-obra escrava, estrangeira imigrante ou migrante nacional têm papel na configuração do espaço como diferentes expressões de um exército de reserva ao longo

do tempo. Além disso, ambas as perspectivas multiescalar e internamente estrutural definem a configuração da metrópole paulistana, primeiramente como resultado de políticas regionais da província e, depois, de seletividades nacionais regionalizadas (SOUZA, 2012, p. 50). O desenvolvimentismo do período autoritário entre as décadas de 60 e 80 fazem as metrópoles brasileiras incharem, mas a “aposta” de desenvolvimento nacional na metrópole paulistana exacerba a fórmula de urbanização com baixos salários e desenvolvimento desigual combinado.

A partir de uma diferenciação de ordem supraurbana e da estrutura interna de formação da metrópole, a contribuição regulacionista permite reconstruir a relação da cidade com outras partes do território brasileiro ou com uma rede global de cidades. Nesse ponto, entendemos necessária a ampliação do regime espacial de âmbito local definido por Abramo para chegamos ao arranjo particular de forças dos agentes políticos locais. Também nesse ponto, volta à tona a propinquidade da política local, que desvela a intensa interação de agentes políticos entre si e com a cidade administrada. Entendemos que a propinquidade constitua as peculiaridades de determinadas cidades – não somente São Paulo, a que se referiram Van Kempen e Marcuse (1997).

A abordagem regulacionista de Abramo, ao qual este trabalho se filia, é diferente dos “regimes urbanos” de que trata a teoria dos regimes desenvolvida por Elkin e Stone. Por essa razão, chamamos de regime espacial aquilo que o próprio Abramo chamou de regime urbano. Mas o uso da teoria dos regimes urbanos é válido enquanto método de leitura institucional local, conforme veremos.

Assim, aquilo que é peculiar à metrópole paulistana requer o reconhecimento de arranjos informais entre agentes políticos públicos e privados na esfera local. Essa leitura pode ser negligenciada pela rigidez da leitura institucional regulacionista na escala urbana (JESSOP, 1997, p. 10). A crítica se soma à utilidade de uma “*variabilidade empírica*” de escala localizada, permitida pela análise de Stone por meio da teoria de regimes urbanos (MARQUES, 2017b, p. 6). Os enunciados normativos dessa teoria, contudo, são severamente condicionados por uma teoria urbana crítica.

Marques (MARQUES, 2017, p. 6) sintetizou a teoria dos regimes urbanos como uma combinação entre setor privado, políticos e burocracia, acomodado de forma peculiar, sem o determinismo estruturalista de captura do Estado pelo capital. A análise empírica de arranjos informais da política local foi aproveitada em suas obras (MARQUES, 2003), que vê com cautela a validade normativa da teoria de regimes urbanos. O autor caracteriza os limites da teoria dos regimes urbanos pela *“dificuldade de mudanças duráveis sem a presença de agendas substantivas, ou tendo o controle político local em si como única agenda”* (MARQUES, 2018, para. 617).

Em nossa análise de PPPs, a utilidade dessa teoria permanece na relevância dos arranjos informais da economia política dos setores envolvidos, bem como dos desconfortos gerados pela propinquidade em uma cidade tão diversificada em grupos sociais. A análise é válida para configurar um regime espacial paulistano, a partir de seus aspectos estruturais multiescalares e de suas especificidades locais. Trata-se de uma forma de retratar o funcionamento e alcance limitado do sistema de planejamento.

Stone (2015, p. 115) apoia sua teoria na formação de coalizões políticas locais a exercerem um “poder para” realizarem objetivos comuns, não um “poder sobre” outros grupos sociais (*power to, not power over*). Aproveitamos parte de sua contribuição para o ativismo e empreendedorismo local verificado especialmente no planejamento dos municípios nos anos 90. O regime espacial paulistano foi capaz de organizar um poder para garantir representatividade democrática e gestão participativa após a redemocratização do país, mas incapaz de fazer frente a outras escalas de interferência resultantes de uma economia política de que a cidade é “palco” no país.

As ações de emparceiramento da administração pública brasileira não retratam qualquer coalizão a partir do pluralismo político. São antes de mais nada um esforço de investimento estatal, de âmbito regional, capaz de reconfigurar a economia da cidade. Mesmo o caso da Linha 6 do metrô, único caso estudado que foi inicialmente proposto pelo setor privado (Grupo Odebrecht), seria impossível nos referirmos à uma coalização oriunda de pluralismo político local. A presença tanto GESP como da Odebrecht representam uma concentração de poder econômico que dispensa a necessidade de

coalizações de agentes políticos de âmbito local. A sua ação, contudo, não está livre da pluralidade de contestação. Algo que o regime espacial permite e sofregamente comporta pelo sistema de planejamento.

A teoria urbana crítica também aponta a incompatibilidade ontológica entre a teoria dos regimes urbanos e o regulacionismo. Enquanto este emerge das crises estruturais do capitalismo, a primeira *“nega o Marxismo em prol de um neo-pluralismo, onde a crise não é uma variável relevante”* (DAVIES, 2002, p. 13).

Stone (STONE, 2015, p. 114) defende sua teoria apesar de reconhecer que seus enunciados foram formulados sob menor impacto da globalização nas cidades. Compara os regimes de âmbito local a “abrigos” que resguardam da “ventania”, figura que utiliza para retratar a estrutura capitalista pressuposta e não controlada pela política local. Mas isso seria insuficiente no caso paulistano, onde a metrópole é também o resultado de uma “aposta” do capitalismo brasileiro em um regime espacial. Se quisermos aproveitar a analogia de Stone, entendemos que o regime espacial paulistano não é um “abrigo”, mas um “moinho”, historicamente dependente da “ventania” de acumulação capitalista do país e contribuinte de sua propagação pelo território.

A estreita relação da cidade com a economia regional e nacional é privilegiada na análise de reescalamento. A cidade de São Paulo representa a centralidade não apenas da metrópole, mas da macrometrópole paulista, mais abrangente como região de influência direta (TAVARES, 2020, p. 10). A combinação do âmbito local e regional manifesta um processo de décadas de reescalamento do Estado, estruturação do território, desconcentração de atividades e divisão funcional entre as cidades. A capital paulista encabeçou algumas dessas funções combinada a uma política de desenvolvimento regional vinculada a *“regimes de acumulação, projetos hegemônicos e estratégias de acumulação vigentes”* (SOUZA, 2012, p. 51).

Reunimos enunciados normativos distintos nesta análise do caso paulistano. De um lado, a escola da regulação que nos permite análises estruturais, conjunturais e multiescalares, entre os níveis local, nacional e global. Por outro lado, encontramos na

leitura da crítica à teoria dos regimes urbanos a necessidade de identificar arranjos informais das cidades brasileiras. Exemplificamos isso pela leitura dos estudos de casos de transportes metropolitanos e seus impactos no território da metrópole. Ainda que a economia política possa ser descrita satisfatoriamente pelo regulacionismo, a informalidade das instâncias deliberativas da política de transportes requer a identificação de peculiaridades de um regime espacial. Ainda que discordemos da validade normativa da teoria dos regimes urbanos de Stone, valorizamos seu mecanismo de leitura de instituições locais.

A análise política local do regime espacial da metrópole periférica traz particularidades em relação à pluralidade da ação política. Stone (2015, p. 114) revisou aspectos multiescalares de sua teoria fazendo duas considerações: a primeira se refere à estratificação dos recursos disponíveis. Há que ser considerada a dificuldade de formação de coalizões em condições de tamanha desigualdade social e de mercado. A segunda consideração foi enxergar o regime como sempre contingente e dependente de coalizações para se manter.

Vemos a utilidade da formulação de Stone nessa capacidade contingente de agir no âmbito local (MOSSBERGER, 2009, para. 1096). Ainda assim, o autor fundamenta-se no pluralismo expresso por arranjos colaborativos de governo. Nesse aspecto, temos a crítica ao percebermos que tais arranjos da política metropolitana de transportes são construídos à sombra de uma “hierarquia estatal” (JESSOP, 2016, p. 15), conforme trataremos adiante acerca da governança urbana. Essa presença do Estado brasileiro é especialmente relevante na economia política da metrópole e também no próprio modelo de capitalismo herdeiro do desenvolvimentismo brasileiro. Processos de emparceiramento como as PPPs analisadas não são dirigidos pelo mercado, mas pelo Estado.

Isso não implica dizer que um regime espacial paulistano esteja adstrito ao determinismo de uma inescapável estrutura. Ao tratarem de regimes urbanos, os Fainstein (dentro da teoria dos regimes) reconhecem as limitações impostas por relações econômicas do sistema capitalista, mas destacam o espaço político

conquistado por movimentos sociais e causas populares (*apud* MOSSBERGER, 2009 posição 1051). Sua visão reconhece a capacidade da pressão externa influenciar as agendas do regime, enquanto para Stone o regime dependeria de quem se inclui na coalizão governante (posição 1096).

Acompanhamos os Fainstein nesse aspecto. Contudo, o papel da pressão externa a influenciar agendas do regime afigura-se mais limitado quanto menor for a responsividade de burocracias insuladas dentro de um sistema de planejamento.

Assim, chegamos ao regime espacial paulistano como o conjunto de constrições institucionais correspondentes à soma daquilo que chamamos neste trabalho de sistema de planejamento, constituído à sombra de uma estrutura hierárquica estatal; e à extensa práxis comunitária não inserida no sistema de planejamento.

Nos estudos de casos de PPPs, as manifestações mais relevantes da práxis foram a informalidade (como nas favelas e cortiços) e os comuns urbanos (como o caso de uma escola de samba). Trata-se de elementos com insuficiente percepção e atendimento pelo sistema de planejamento, o que persiste na implementação de projetos de PPP. Apesar de nossa abordagem não esmiuçar soluções, considera-os mais que um “ponto cego” negligenciado pela aplicação das práticas de planejamento. Sua presença massiva no fenômeno urbano constitui desafio à própria legitimidade do sistema de planejamento, sua imunização jurídica. Dessa forma, trazemos sucintamente um pouco de sua institucionalidade como fontes de constrição do regime espacial paulistano.

A informalidade representa um duplo desafio para as “soluções” propugnadas pelo sistema de planejamento. Possui difícil mensuração e, ao mesmo tempo, tem papel constitutivo no modo de produção capitalista do país (KOWARICK, 1979; MARICATO, 1982; OLIVEIRA, 1972). É a porção da cidade ocupada pela mão-de-obra mais pobre e permanente sob ameaça de evicção (MARICATO, 1996, p. 19). As inconsistências na mensuração e estimação da informalidade são impeditivas de início a qualquer ação do planejamento institucionalizado, a começar pela incerteza do custo de mitigar a precariedade. Perceba-se que os casos estudados priorizaram áreas centrais, onde

cortiços e contratos informais de locação combinam-se à falta de comprovação formal renda e, muitas vezes, à condição precária de cidadania nos casos de imigrantes informais. Por outro lado, a dependência capitalista brasileira de baixos salários e despesas com benefícios sociais encontra-se institucionalizada de tal maneira na cultura urbanística das metrópoles brasileiras que custos sociais e econômicos de sua disfuncionalidade sequer conseguem avançar em escala para além da atividade legislativa (*rule making*), sob a forma de coerção (*rule enforcement*).

A base institucional informal da economia política das cidades brasileiras é grandemente calcada no “favor” para ocupar, autoconstruir e criar redes de solidariedade. A naturalização dos processos baseados no favor traz implicações. Uma delas é a forma de inserção pontual do sistema de planejamento, onde ganha espaço a prática clientelista nutrida pela manutenção da precariedade (MARICATO, 1982, p. 73).

Apesar de vermos a informalidade como o maior desafio ao sistema de planejamento, destacamos a importância dos chamados “comuns urbanos”. Estes considerados lugares representados por “ambientes construídos ou de circuitos culturais”, a manifestarem uma comunalidade que seja “fruto de interações e cooperação sociais” (HARDT & NEGRI, 2018, p. 134). Os comuns podem ser ocupações informais ou não.

Qualquer solução *a priori* do sistema de planejamento para os “comuns urbanos” encontra empecilhos operacionais. Hardt e Negri (2018, p 132) destacam que sua natureza não atende à tecnologia jurídica do planejamento. São “uma não propriedade, isto é, um meio fundamentalmente diferente de organizar o uso e a gestão da riqueza”. Ou, ainda, “uma estrutura social e uma tecnologia social para o compartilhamento”. Trata-se, portanto, de institucionalidade distinta da tecnologia do direito civil e administrativo, onde se assentam PPPs, por exemplo. Tampouco configura a propriedade pública embasada no domínio por entidade dessa natureza (Código Civil, art. 98). As métricas de bens comuns referenciam-se a partir da comunalidade de uso, sobre o que se funda sua natureza institucional.

Os aspectos trazidos aqui dessa práxis são centrais para o regime espacial paulistano, que se materializa na forma de uma cidade segregada, pujante e socialmente diversificada. O conjunto de restrições formalmente institucionalizadas do sistema de planejamento e outros fatores econômicos e culturais de uma práxis comunitária traz duas naturezas de conflito. A primeira, mais evidente, de oposição do formal e informal. A segunda é um conflito de escalas espaciais sobrepostas para o planejamento. Harvey (2014, p. 138) diferenciava as escalas local da nacional e global, mas destacamos a necessidade de criar a diferenciação de escalas no nível local.

Em linhas gerais, a formalidade permite uniformizar situações e alcançar escalas maiores, sendo frequentemente pensada para a cidade, a metrópole, a macrometrópole, a região. As práticas de planejamento se operam por essa uniformização (tipicamente o zoneamento) e dessa forma genérica impõem sua presença no regime espacial. A informalidade, por outro lado, impõe peculiaridades em escalas menores de edificações, bairros, quadras ou edifícios. Se quisermos um exemplo disso, as áreas informalmente ocupadas da cidade podem integrar uma só categoria de zoneamento (a uniformização permitida pela formalidade), mas qualquer solução urbanística impõe solução e tratamento específico. O mesmo se diga sobre comunidades ameaçadas de remoção por uma grande intervenção, a solução é específica e orientada pelo poder de barganha das partes. Nos estudos de casos: possuidores informais da Brasilândia foram removidos, inquilinos da Bela Vista foram expulsos, enquanto moradores de cortiços e uma escola de samba na mesma região permaneceram. Não são regras gerais de zoneamento ou a modelagem da PPP que definiram soluções, mas as peculiaridades do arranjo político capaz de se impor em cada local.

Essa diversidade de racionalidades impostas ao regime espacial é crítica para as PPPs. Entendemos que essas diferenças de escalas espaciais retomam a relevância da propinquidade das “políticas do urbano”. Ela propicia o conflito da perspectiva comunitária e metropolitana, manifestado nesse regime espacial contraditório.

2.4 Governança urbana: há espaço político para a dialética urbana?

Julgamos que a natureza da governança está no fato da sociedade política depender da sua legitimação pela sociedade civil. Portanto, é na fórmula do Estado integral gramsciano (sociedade política mais sociedade civil) que orientamos nossas considerações, seguindo as considerações de Jessop e Davies.

A necessidade de legitimação condicionaria mesmo outras racionalidades extra-estatais, como as de mercado ou de solidariedade (colocada em perspectiva à “governamentalidade” foucauldiana). A presença do Estado para ditar as regras da governança fez surgir o debate em torno da chamada “metagovernança”. Em cima dela, que Jessop (2016) destaca a forma como práticas colaborativas “*sob a sombra da hierarquia*” estatal. Isso se deve à tendência dos governos de influenciar os fundamentos e a regulação da governança.

A governança jamais substituiu o poder hierárquico dos governos, mas assumiu diferentes papéis no mundo. Foi associada à “*face aceitável do corte de gastos*” (Stoker *apud* RHODES, 1996, p. 653), especialmente nos países herdeiros do bem-estar social, mas assumiu outros papéis pelo mundo. Mesmo após os primeiros sinais de exaurimento do neoliberalismo, a ideia de governança remanesceu como resultado de uma interpenetração interescalar – urbano, nacional, transnacional (THEODORE & PECK, 2012, p. 23).

Para Peck (2010, p. 106), é precisamente a vaga conceituação da governança que permite sua subsistência dentro dos resultados obtidos por tentativa e erro da retórica do livre mercado e da economia neoclássica:

Não há um projeto. Nem sequer existe um mapa. As próprias crises não precisam ser fatais para esse modelo de governança mutável e vira-lata, pois em algum grau o neoliberalismo sempre foi em si mesmo uma criatura de crise.

Para Davies *et al.* (2018, p. 3), os problemas de governança emergem da negligência às patologias sistêmicas nas sociedades urbanas. Para o autor, o termo criou um

“nevoeiro” de práticas democráticas, enquanto “absolvem” “*elites políticas e econômicas de uma responsabilidade causal*”.

Essas considerações destacam o conteúdo da governança urbana em relação a formas de poder e dominação. O quanto são capazes de reforçar ou alterar tais relações depende de objetivos e métricas adotadas pelos respectivos sentidos. Como dissemos na introdução deste trabalho, o sentido de governança que adotamos concentra-se no reforço de canais de participação e acompanhamento da política urbana pela sociedade, conforme uma consolidação institucional após a redemocratização. Trata-se de uma acepção de governança construída a partir de ativismos políticos locais (*bottom-up*). Mas não negligenciamos a presença de um sentido gerencial da governança, de forte cunho racional-planejador e centralizado a partir dos níveis mais altos da burocracia (*top-down*).

Essa dualidade de sentidos destacada para o caso brasileiro (FREY, 2007; MARQUES, 2014) deve ser acrescida à outra forma de governança que não seria, a princípio, de ordem pública. Trata-se da governança corporativa. Os estudos de casos mostram seu papel na economia política das cidades, mas também uma crescente importância para transparência do planejamento de entidades estatais. A presença desse sentido de governança de ordem privada e explicitado em canais de relacionamento com investidores será responsável por permitir acesso a uma base de dados, que por natureza, deveriam ser públicos. Um exemplo é a revisão do planejamento de novas linhas de trem e metrô, cuja melhor atualização disponível ao público encontra-se nos relatórios de administração de sociedades por ações, como requisito de governança da legislação societária.

Nesse caminho, vemos com ressalvas o caráter normativo da chamada “governança colaborativa” (SANT’ANNA et al., 2019; SILVA et al., 2018). Seus defensores manifestam racertado eceio com caminhos institucionais e democráticos a serem percorridos. Mas nossa principal ressalva é, no entanto, normativa. A hipótese do consenso, ainda que apenas idealizado por Habermas, é problemática, mesmo que seu caminho para a construção de um debate inclusivo seja de inegável avanço (SANT’ANNA et al., 2019).

A governança colaborativa é altamente dependente de arranjos políticos locais. Quando sua prática é analisada, percebemos que a governança efetivamente oscila entre a “*radicalização da democracia participativa*” e “*o gerenciamento da austeridade e a manutenção do controle estatal*” (KERLEY & BUA, 2018, p. 16). Isso ilustra como qualquer esforço dito colaborativo apenas manifesta o caráter peculiar das forças e coalizões políticas de cada cidade. Ou seja, o quanto cada um consegue se impor na política local.

2.4.1 A boa governança

Segundo Stoker (2003, p. 17), governança estabeleceria as condições para fomentar a ordem (*ordered rule*) e a ação coletiva. Mas combiná-las não tem sido uma tarefa simples.

Quando tratamos de novos instrumentos de parcerias público-privadas, a governança criadora das condições de uma ordem parece presente. Mas qual seria a ação coletiva resultante? Ou melhor, o que se entende por “ação coletiva”? As PPPs contemplam um conjunto (ou coletivo) de novos agentes. São consultorias técnicas, auditorias independentes e o próprio mercado assumindo responsabilidades públicas; todos capazes de contemplar uma visão gerencial da governança. A presença do público em geral permanece um desafio. Inseridas a partir de 1995 na reforma do Estado brasileiro (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 295), as PPPs foram mais uma dentre as diversas formas de parceria, sendo reguladas depois de uma década.

Muitos sentidos (RHODES, 1996) e proposições (STOKER, 2003) têm sido intensamente debatidos acerca da governança, especialmente a partir dos anos 1990. Além do ajuste à realidade brasileira, a crítica a enunciados normativos tem contribuído para a mutabilidade constante do sentido à governança.

Nesse caminho, encontramos uma expressão preservada, mas de conteúdo mutante. A ideia de boa governança (*good governance*) foi divulgada por organismos internacionais como o BIRD e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Frey (2007, p. 139) via a boa governança como um conceito antagônico à governança participativa, algo que vemos se alterando desde então. A categoria de “boa governança” fora promovida ainda nos anos 1990. Rhodes (1996, p. 656) definia três feições da boa governança: uma sistêmica (que extrapola a noção de governo), política (que combina de legitimidade e autoridade) e, uma administrativa, principal responsável por distingui-la das demais categorias de governança. Nessa ótica, a governança permitia o funcionamento *“eficiente, responsivo e auditado serviço público, com competência burocrática para planejar e implementar políticas adequadas, bem como administrar o setor público que fosse”*. Para Peters e Pierre (2008, p. 245), a boa governança era diretamente associada à ideia de transparência e redução da corrupção. A boa governança aderiu à abordagem gerencial adotada no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado no Brasil, cujo objetivo geral correspondente era atrelado à efetividade e eficiência (BRASIL, 2000, p. 45). A ideia de boa governança é orientadora das PPPs. Não apenas no momento de reforma do Estado, mas no papel que as entidades multilaterais têm no desenho de projetos. Estruturar uma PPP implica dialogar com esse referencial normativo.

Contudo, às vésperas da crise global de 2008, um levantamento financiado pelo Banco Mundial identificava necessidade de ajustes à boa governança em conjunturas nacionais difíceis. Nestes casos, o fundamento de legitimidade da boa governança passa a requerer *“algum acesso público à informação, uma quantidade razoável de liberdade de mídia, abertura à ideia de envolvimento do cidadão para melhorar políticas e programas, uma objetiva aceitação da responsabilidade do Estado perante os cidadãos e o espaço para as organizações da sociedade civil operarem independentemente”* (HARGAVA *et al.*, 2011, p. vii). O estudo fazia parte da estratégia de governança do Banco adotada em 2008, com apoio declarado de 47 nações à nova roupagem da expressão (p. xii). No mesmo ano, a Comissão Econômica Europeia das Nações Unidas (UNECE) definiria a boa governança nas parcerias público-privadas como *“processos nas ações de governo e como elas são feitas, não apenas o que é feito”*, constituindo-se a partir de então como referência de entidades multilaterais. Entre elas, o BIRD, que passaria a apoiar parcerias no mundo inteiro sob a orientação dos princípios da eficiência,

responsividade, transparência e, de um novo ideal de participação (WORLD BANK, 2017, p. 58).

A aplicação desses princípios pode, por vezes, ser conflitiva. Nos casos analisados, conforme mencionado anteriormente, muitos atos de transparência decorrem de exigências legais de governança corporativa. O mesmo se diga da participação, em cumprimento formal à lei de licitações.

A revisão semântica, com ampliação do acesso público à informação, repete no nível global o conflito brasileiro entre eficiência e participação. O Banco Mundial passou expressamente a recomendar a participação de atores externos a governos nos projetos de parcerias público-privadas. Além dos poderes executivos, a entidade propôs uma governança ampliada dos projetos de parcerias pela inclusão de auditorias externas, poderes legislativos, agências independentes de regulação e, por fim, o que chamou de “grande público”. A participação direta da sociedade ocorreria por meio de avaliação do serviço, transparência de todo o processo e consultas públicas. A governos, o BIRD recomendou mecanismos de *“divulgação oportuna e abrangente de informações”* envolvidas nos projetos, algo crítico nos casos analisados (WORLD BANK, 2017, p. 96).

No caso da OCDE, a situação não é muito distinta. Theodore e Peck identificam a crescente combinação do escopo econômico do organismo multilateral a uma diversidade de novos temas, como governança urbana ou saúde pública. São temas aos quais se estimula uma interação entre agentes voltada à *“experimentação, diálogo e a construção incremental de consensos”*, ao mesmo tempo que a governança em si persiste como *“característica de uma economia política desigual e globalizante”* (THEODORE & PECK, 2012, p. 23).

2.4.2 Governança urbana e formas de analisar seu conteúdo

Essa variabilidade de alocação da governança em diferentes regimes espaciais lhe permite a analogia a uma “linha de giz”, que separa Estado e sociedade. Timothy

Mitchell identifica na governança um Estado cioso de sua posição estratégica para incluir ou não movimentos sociais na tomada de decisão reforça seu poder:

“É uma linha desenhada internamente para manutenção da ordem social e política. E o fato de limites externos do Estado nunca estarem claramente demarcados sugere o porquê de ser tão enganosa e instável. Mas isso não significa que a linha seja ilusória. Ao contrário (...), produzir e manter a distinção entre Estado e sociedade é em si um mecanismo que gera poder”. (Mitchell apud EARLE, 2013, p. 58)

A citação foi usada por Earle para tratar da relação entre Estado e os movimentos de moradia paulistanos. A divisão do que está “dentro” ou “fora” é constantemente redesenhada e permite, pela via da governança, confundir parcelas da sociedade civil com o governo na responsabilização de decisões. Concomitantemente, contribui para o esvaziamento de práticas insurgentes, as quais dificilmente assumem um caráter verdadeiramente contra-hegemônico (RANDOLPH & FREY, 2019, p. 52).

Áreas metropolitanas como a de São Paulo são caracterizadas pela ausência de estruturas administrativas supramunicipais ou intermunicipais (FREY, 2012, p. 92) e por considerável desconfiança e má comunicação entre instâncias locais e regionais (KLINK, 2014, p. 644). Nesse descompasso federativo, a agenda da política urbana torna-se facilmente pautada por grandes projetos urbanos, uma tendência a partir dos anos 1990 (*ibidem*). Esses projetos representariam a fixação no espaço urbano de consensos emergentes caracterizados por um discurso renovado do regime de acumulação capitalista. O sistema calcado na governança local de projetos assumiria um foco crescente ante governos locais (JESSOP, 1997, p. 19):

Assim, enquanto a crise do fordismo inicialmente levou a tentativas de revigorar as condições da acumulação fordista nos níveis local e nacional, cresceu desde então um consenso (válido ou não) de que mudaram significativamente os espaços econômicos mais relevantes para a acumulação e as principais condições extra-econômicas para competitividade econômica. Isso se reflete nos discursos econômicos dominantes e na demarcação de espaços de acumulação. Juntamente com os discursos de globalização, triadização (que exclui economias emergentes) e assim por diante (com suas importantes implicações estratégicas supranacionais), existe a suposta descoberta (ou,

talvez, redescoberta) de distritos industriais flexíveis, meios inovadores, polos tecnológicos, cidades empreendedoras, regiões de aprendizado, zonas francas, cidades globais e assim por diante (com suas implicações estratégicas mais localizadas). (JESSOP, 1997, p. 20)

As parcerias público-privadas para implantação de infraestrutura nas cidades são manifestações desses projetos urbanos, com intensa interação entre agentes políticos.

Para caminhar com algum segurança, analisamos a governança a partir de características na forma de governar. Kooiman (2003, p. 4) vê o ato de governar como algo intrinsecamente interativo, uma decorrência do funcionamento dos canais institucionais e da comunicação entre atores envolvidos. Tal interatividade do governo, no entendimento do autor, implicaria também a natureza da governança. Tomamos essa interação como uma forma ideal de funcionamento do governo, o que justifica nossa ênfase ao destacar disfunções de canais institucionais e de comunicação entre agentes no caso brasileiro.

Marques (2014, p. 9) atribui uma sobrecarga de expectativas excessivas do conceito de governança de Kooiman. Mesmo assim, destacamos três características desenvolvidas na literatura para identificação de desafios para a governança participativa. São elas a comunicação entre agentes, a transparência das decisões e o espaço para participação da sociedade. A governança não corresponderia a nenhum desses aspectos isoladamente, mas julgamos serem elementos necessários em medidas diferentes, conforme o arranjo institucional e objetivos da política setorial. No conjunto, contribuiriam à ampliação de uma legitimidade política mais consentida e menos coagida ao sistema de planejamento.

Para Kooiman (2003, p. 15), o padrão de comunicação entre as partes interessadas seria um elemento estrutural do sistema. Mas isso não é a realidade brasileira atual. Rainer e Frey (2019, p. 53) apontam como práticas de planejamento comunicativo e da adoção da ideia foucauldiana de “discurso sem medo” (parrhésia) parecem especialmente irreais nos países do sul global. Isso corrobora nosso entendimento de que uma

governança no contexto brasileiro de planejamento requer aprimorar a comunicação entre as partes, que podem ser diretamente envolvidas em algum projeto ou por ele afetadas.

A transparência das informações deriva do conceito de boa governança e, sobretudo, da necessidade de avaliação e aprendizado extraído das políticas por diferentes grupos sociais e agentes governamentais, conforme explorado por Pierson (1993). A apropriação desigual de informações constitui um obstáculo a uma pretensão democratizante da governança.

A última característica que elegemos da governança é a participação. Mesmo que a consideremos um ideal (não uma realidade), sua utilidade decorre das condições complexas e desiguais entre os agentes, que não foram menosprezadas pelo Kooiman. O autor inclusive ressalta o aspecto positivo da participação, encontrando nessa desigualdade de perspectivas a justificativa de uma interdependência entre os agentes. *“Nenhum agente, público ou privado, possui o conhecimento e a informação requerida para solucionar desafios sociais complexos, dinâmicos e diversificados”* (KOOIMAN, 2003, p. 11).

2.5 Síntese do Capítulo 2

Neste capítulo, defendemos a adoção e ajustes de alguns conceitos para as finalidades da análise de estudos de casos. São eles conceitos instrumentais definidos como o sistema de planejamento, a regulação urbana e o regime espacial. Todos eles servem à finalidade de identificar formas distintas de manifestação das PPPs no fenômeno urbano. Além desses conceitos instrumentais, tecemos considerações sobre possíveis conteúdos da governança e como ela pode se manifestar com características distintas.

Começamos pelo sistema de planejamento.

Adotamos a expressão de sistema de planejamento como um sistema deliberativo de desenvolvimento urbano, que se opera pela implantação da infraestrutura e dos

serviços públicos e pelo controle e ordenamento do solo. Vemos qualquer resultado desse sistema de planejamento como partes interdependentes e resultantes da acomodação de agentes públicos e privados na realização formal de políticas urbanas setoriais, mais ou menos combinadas. Nestas partes e no conjunto do sistema interagem os agentes políticos.

Apesar de composto pela sociedade e pelo mercado, vemos o sistema de planejamento conduzido essencialmente pelo Estado, pelas suas várias manifestações. Assumimos que a parte do sistema orientada à implantação de grandes projetos de transportes coletivos assumiu crescente relevo com a introdução das PPPs em meio urbano, mas incapaz de suplantar outras partes desse sistema incumbidas de gerir o espaço.

Tratamos o sistema como resultado institucional formal de execução das práticas de planejamento em várias frentes que definem o desenvolvimento urbano da metrópole paulistana: aprovações municipais, licenças ambientais, acesso a crédito para moradia, gestão do sistema de transporte coletivo, alocação de obras de infraestrutura.

A ideia de nos referirmos a um conceito tão amplo é dentro dele instrumentalizarmos orientações de ordens regulatórias com racionalidades e institucionalidades distintas: uma voltada à regulação urbanística e controle do ordenamento territorial e outra direcionada ao investimento em infraestrutura e provisão dos serviços. Essas duas ordens informam partes distintas do sistema de planejamento, as quais obedecem a processos próprios de construções de seletividades. A regulação urbanística pós-redemocratização foi centralizada na figura do município e permite maior permeabilidade de participação da sociedade em conjunto com o mercado. Isso é manifestado por resultados com grande juridificação de fenômenos sociais e resguardo de direitos.

Por outro lado, a regulação da provisão de infraestrutura e serviços ajusta-se à política setorial considerada, onde o funcionamento da economia política demonstra-se mais decisivo que as construções normativas desenhadas para o espaço urbano. O adensamento dessa disciplina regulatória após a reforma do aparelho estatal dos anos

90 se faz mais distante da sociedade, a partir de pactuações entre o Estado e o mercado. O papel de delegações privadas cresce, sobretudo em níveis supramunicipais. A introdução das PPPs e sua menor dependência da remuneração tarifária fazem desse um dos principais instrumentos para o investimento de infraestrutura local. A disciplina regulatória, no entanto, silencia sobre o espaço de aplicação do instrumento. O regime espacial ajusta-se para atendimento das PPPs, conforme racionalidades e institucionalidades das ordens regulatórias incidentes sobre o espaço. As PPPs não implicam mudanças disruptiva, mantendo-se as características gerais do regime espacial paulistano.

Mantem-se o conflito de perspectivas na regulação. A regulação urbanística permite considerar escalas territoriais menores e, com elas, maior proximidade ao questionamento e contestação de comunidades na escala dos bairros. A regulação da provisão da infraestrutura e serviços, por outro lado, depende de auxílio regulatório para se materializar nas escalas, especificidades e comunidades atingidas.

Além disso, é no espaço onde também se materializam mecanismos regulatórios informais. Assim, além do sistema de planejamento, outros fatores econômicos e culturais constroem as PPPs no espaço urbano, dentro daquilo que identificamos como o regime espacial particular de São Paulo. Em parte, esse regime espacial segue a lógica de qualquer cidade brasileira, mas também encontra especificidades de escala da metrópole a acarretarem uma interação particular entre mercado e sociedade, marcada por uma concentração de poder econômico e a alienação de movimentos sociais urbanos nas decisões sobre investimentos em infraestrutura. A ação coletiva, no entanto, encontra algumas porosidades para impor sua presença no ordenamento territorial.

A partir da instrumentalização desses conceitos, expusemos alguns sentidos atribuídos à governança no Brasil. Uma construída a partir de ativismos políticos locais (*bottom-up*), cujo princípio de gestão participativa é o enunciado mais claro da regulação urbanística; e outro sentido de cunho gerencial, calcado na ideia de distanciamento entre as esferas burocrática e política (*top-down*). Este último sentido pode ser

associado à reforma do aparato estatal e a seus desdobramentos regulados a partir do nível federal, como é o caso das PPPs.

Apresentamos também que essa dualidade traz algumas inovações. A governança corporativa, de natureza privada e societária, tem crescentemente assumido o papel de dar transparência ao público, que passa a ser equiparado ao acionista ou investidor de companhias privadas. Outra mudança na governança ocorre no âmbito internacional. A boa governança que existia em décadas anteriores passa a receber novas definições a partir de instituições internacionais que advogam a prática de parcerias público-privadas. Nessas novas definições, contudo, persistem conflitos de valores como eficiência, transparência e publicidade ao grande público.

Concluimos o capítulo caracterizando a nossa forma de análise da governança. Adotamos o sentido de governança da política urbana após as PPPs metroviárias que privilegia canais de acesso da sociedade para acompanhamento das decisões. Mesmo que as decisões de implantação da infraestrutura metroviária operem-se à sombra da hierarquia estatal, a governança é avaliada a partir dos padrões de comunicação com a sociedade, a transparência do sistema de planejamento e formas de participação capazes de expressar a diversidade urbana na fase de planejamento da intervenção.

3 A INSTITUCIONALIDADE DA INFRAESTRUTURA NAS CIDADES

3.1 Espaço urbano e infraestrutura em São Paulo

O presente Capítulo tem a finalidade de fazer, assim como o Capítulo 4, um preâmbulo à análise do caso. Enquanto o Capítulo 4 reconstrói as arenas de deliberação dos transportes metropolitanos, este Capítulo 3 apresenta um breve histórico de emparceiramento da cidade, concluindo com o atual formato da institucionalidade construído em nível federal e estadual em relação às PPPs.

A diferenciação de duas ordens regulatórias para as cidades instrumentaliza a análise da infraestrutura nas cidades brasileiras, em especial no caso paulistano. Mas sabemos que tal distinção é um artifício para facilitar a exposição, pois o sistema de planejamento e a materialidade do regime espacial são unificados. Essa diferenciação entre regulação do ordenamento territorial e da infraestrutura era menos clara no passado.

Detemo-nos um pouco na configuração inicial entre as duas dimensões regulatórias para, no tópico seguinte, analisarmos como os modelos brasileiros de concessões de serviços desvinculam-se do espaço.

Referimo-nos, no Capítulo 2, a três momentos históricos da regulação dos serviços públicos organizados por Levi-Faur (2005, p. 15), conjugando coordenação (*steer*) e execução (*row*). Segundo o autor, ambas as funções foram delegadas ao setor privado em um primeiro momento e, depois, ambas foram avocadas ao setor público e, por fim, a partir da agenda neoliberal a partir dos anos 80, haveria um modelo de coordenação estatal e execução privada. Iniciamos este Capítulo 3 reunindo esses três momentos e os ajustando à realidade da metrópole paulistana.

Durante a fase inicial da urbanização, os municípios brasileiros não eram exceção à classificação de Levi-Faur. Entes locais e estaduais concentravam mais de mil contratos de concessões de serviços públicos apenas nas cidades do país, até 1930 (MARQUES NETO, 2015). Isso duraria entre o final do Século XIX e início do seguinte. Lembramos

que burocracia brasileira era *"macrocefálica"* (CARVALHO, 2008, p. 152), no final do Império e início da República. Possuía *"cabeças enormes"* em funções centralizadas na capital e funcionava *"quase sem pernas e braços"* para as rotinas administrativas das províncias. A falta de comodidades da vida urbana reforçavam a percepção da ausência estatal, que Carvalho (2008) julgava ainda pior nas cidades. Entre autoridades paulistas, cresceu uma forte orientação privatista para a provisão de serviços ou de associação ao capital privado.

Água, esgotos, transporte urbano, eletricidade e gás eram distribuídos em regime de concorrência até o final do Século XIX. A situação começou a mudar com ações do Estado e de sua associação com o capital doméstico e estrangeiro. Ainda no Século XIX, a exploração de água e esgotos passou a se destacar nas mãos da Companhia Cantareira (OSEKI, 1992, p. 17), uma parceria de empresários locais com o governo provincial. Ressaltamos que a organização do serviço pelo setor privado dependia da possibilidade de remunerá-lo e do esforço prévio de cadastrar as famílias no espaço da cidade até 1877. Ou seja, vincular o usuário (consumidor) a um lugar definido no território. Já havia mapas oficiais de São Paulo, mas não havia esse cadastro do território. O primeiro levantamento cadastral oficial mesmo só existiria em 1928 (KUVASNEY, 2017, p. 269).

O debate em torno do desenho oficial do espaço – o cadastro – e a infraestrutura – iniciada com o saneamento – explicitava a dissociação entre a regulação do ordenamento territorial e da provisão de serviços, ainda na fase inicial da urbanização. De modo geral, a regulação de contratos de concessão funcionava sem percalços. Mas os objetos regulados constituíam-se basicamente nos privilégios de exploração por décadas, além de poucos encargos. Como o território não era suficientemente conhecido do poder concedente, o espaço explorado pelas concessionárias era determinante da ocupação. O mapa de atendimento por serviços de água e esgotos pela Cia. Cantareira era a forma de controle mais efetivo que havia (GROSTEIN, 1987, p. 63). Constrangia mais os comportamentos de cidadãos que os arruamentos e parcelamentos controlados a partir de 1913 ou, ainda, a disciplina urbanística de 1886 (Código de Posturas).

A ocupação não se restringia às áreas designadas, mas a organização e controle pelas autoridades era insuficiente. Áreas reservadas ao poder público para o embelezamento da cidade também poderiam servir para receber melhoramentos de infraestrutura e ampliação das redes de atendimento da população. Isso se houvesse o planejamento prévio do espaço urbano, mas a ocupação aconteceu antes, especialmente nos espaços públicos. Nos trinta anos que separam as primeiras iniciativas até a realização de um cadastro oficial, entre os anos de 1896 e 1928, a explosão demográfica da cidade manifestou-se na forma de apropriação privada do espaço. O atraso na caracterização do território (cadastro imobiliário oficial) contava com a conivência e a barganha política. Construir a cidade antes das autoridades a haverem desenhado era um verdadeiro poder (KUVASNEY, 2017, p. 240). Era o poder de interferir no desenho oficial e no patrimônio público da cidade.

Áreas públicas de arruamentos e loteamentos eram aprovadas e idealizadas, mas não implantadas ou apropriadas privativamente. Uma comissão de defesa jurídica foi encarregada pela autoridade local de reclamar a posse de imóveis reputados públicos, isso meses antes de feito concluído o cadastro municipal (o desenho oficial), ou seja, meses antes de se haver oficialmente caracterizado o que era o espaço público da cidade (KUVASNEY, 2017, p. 282). A indefinição do desenho oficial da cidade, da distinção entre espaço público e privado e, acima de tudo, da legalidade da posse de moradores marcou de forma definitiva o território da cidade. Tanto é assim que a insegurança jurídica da posse é característica marcante do regime espacial paulistano (e brasileiro).

Ainda acerca da fase inicial da urbanização, cresceu a presença estrangeira na prestação direta de serviços. De todas as companhias, destaca-se a canadense *São Paulo Tramway, Light and Power Company*³, com funcionamento autorizado pelo Governo Federal em 1899 (Decreto federal nº 3.349). No mesmo ano, o GESP autorizou a construção de uma usina hidrelétrica em Santana de Parnaíba, na RMSP. O excedente de energia produzido na permitiu à companhia a diversificação de suas atividades, passando a operar bondes

³ A denominação original era *São Paulo Railway Light and Power Company*, que foi alterada em razão da estrada de ferro “inglesa”, a *São Paulo Railway*, entre Santos e Jundiáí.

na capital. Com o controle da eletrificação, tornou-se fácil para a Light incorporar outras linhas já existentes e em operação por outras concessionárias – como a linha Santo Amaro, a última a ser extinta, em 1968. As linhas eram redistribuídas à Light sob o compromisso legal de substituir a tração animal pela eletrificação, uma tarefa simples para a empresa.

A legislação para os contratos de concessão dava indícios do funcionamento de uma ordem jurídica paralela em relação ao ordenamento territorial. Esta prescrevia com rigidez uma série de comportamentos à população e requisitos de salubridade, tornava a habitação popular (e dos pobres) cada vez mais difícil em áreas centrais. Já as concessões era frouxamente reguladas. Enquanto isso, as leis estaduais de concessão à Light (nº 677/1899 e nº 2.249/1927) possuíam meia dúzia de artigos, que lhe atribuíam amplos poderes na gestão do território. Como exemplo, conferiam amplos poderes à Light para desapropriar os terrenos “*indispensáveis à construção*” de suas melhorias. A empresa utilizou amplamente esse poder para reclamar em seu nome grandes extensões de terra na várzea de inundação do Rio Pinheiros, que ligava a usina ao reservatório de Guarapiranga. A inundação de 1928 e 1929 facilitou a caracterização dos imóveis particulares considerados “*indispensáveis*”, no crivo da Light (F. A. SANTOS, 2010, p. 19). Parte desse patrimônio imobiliário foi repassado à companhia estatal que assumiu funções da Light, mas outra parte do patrimônio foi vertido à exploração imobiliária privada por sua sucessora, após a extinção da empresa⁴.

Distintamente da vagueza regulatória das concessões, a regulação urbanística tentava se colocar como a tecnologia descrita por Ferraz (2003, p. 147): uma ordem impositiva e idealizada (um “*dever-ser*”) que continha sua própria imunização da práxis. Ou seja, renegava as condições de ocupação do território e de moradia da população. Era uma condição de legitimidade do ordenamento territorial não reconhecer a “*desordem*” da práxis. O direito defendia o positivismo científico, mas ignorava a realidade social. Ditava

⁴ Sucedeu a Light o que atualmente representa o Grupo Brookfield, um conglomerado que além da incorporação imobiliária, concentra várias empresas também de infraestrutura nas cidades. Dentre elas, destacamos a BRK Ambiental, que após a aquisição da Odebrecht Ambiental, apresenta-se em seus canais institucionais como a maior empresa privada de saneamento do Brasil, atuando em mais de 100 municípios, em 12 estados e todas as regiões do país.

o determinismo da origem social, mas mantinha-se atento ao controle das insurgências. As transformações sociais eram tomadas como orgânicas, não revolucionárias e interpretadas juridicamente por paradigmas da história natural (LOPES, 2011, p. 347).

A diferenciação do lugar dos ricos e dos pobres era reforçada pela lei, que não possuía estratégia ou sistematização para o conjunto do território. Não havia articulação de parâmetros urbanísticos das zonas entre si. Não era possível caracterizar o caráter funcionalista para o conjunto da cidade, que define a natureza da regulação pelo zoneamento, até a década de 1930 (FELDMAN, 2005, p. 111).

Bairros de famílias abastadas não eram apenas rigidamente regulados para controlar o adensamento e ocupação, eram também estruturados às custas do poder público, formando vetores de expansão suburbanas loteados principalmente pela *City of Sao Paulo Improvements and Freehold Land Company Ltd.*, a Cia. City (KUVASNEY, 2017, p. 218). A diferenciação intraurbana se preservaria até os dias atuais, correspondendo a bairros da elite paulistana (Jardim América, Pacaembu, Cidade Jardim, Alto de Pinheiros, entre dezenas deles). A ocupação do subúrbio loteado pela City seria ainda privilegiado na relação estabelecida com a Light, com a reserva de áreas para expansão das linhas de bondes e de eletrificação.

Enquanto isso, o lugar dos pobres reuniu sofregamente o ordenamento do território e a infraestrutura, de maneira longa e incremental. A visão do governo era de não construir casas, mas incentivar a produção privada e rentista para aluguel (BONDUKI, 1994, p. 715). O perfil do locador era o pequeno proprietário ou industrial (ROLNIK, 1997, p. 117)⁵. Apesar da falta de infraestrutura, os bairros populares cresceram imensamente dessa forma. Essa implantação rudimentar contribuiu para que as favelas paulistanas, surgidas nos anos 40, somente explodissem bem mais tarde, nos anos 70 (BONDUKI, 1994, p. 729). O processo de ocupação irregular do espaço ocorria de forma distinta de outras grandes metrópoles brasileiras. Apesar de fundado essencialmente

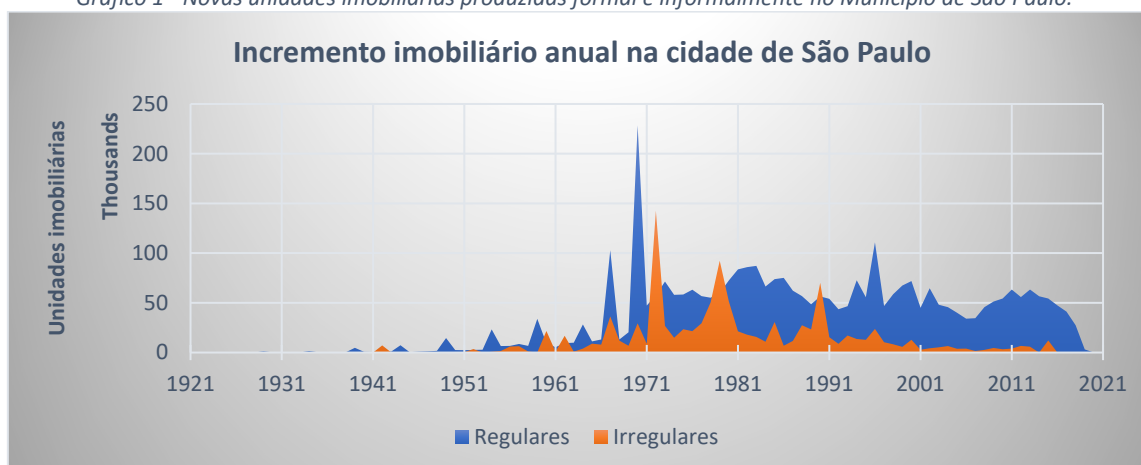
⁵ A provisão da casa combinada ao trabalho “resolvia” dois problemas. Controlava política e ideologicamente o trabalhador condicionando-lhe o teto (BONDUKI, 1994, p. 715). Além da greve geral de 1917, Fausto identifica mais 100 greves na capital paulista entre 1917 e 1920 (Fausto, 2016).

nos loteamentos irregulares, o processo repetia a implantação incremental e artesanal da infraestrutura às custas do morador.

A metrópole adquiriu gigantesca proporção, o que demandou a massificação da infraestrutura a partir dos 60. Trata-se do segundo momento proposto por Levi-Faur (2005, p. 15), com a coordenação e a execução dos serviços públicos titularizados pelo setor público. A massificação da infraestrutura do regime autoritário é *“marcada por excessiva centralização decisória, elevada corrupção e clientelismo”* (E. MARQUES, 2015, p. 225). Além disso, Grostein (GROSTEIN, 2001, p. 14) identifica as variáveis que definiram um modelo insustentável de urbanização: a forma de ocupar o território; a disponibilidade de insumos para seu funcionamento (disponibilidade de água); a descarga de resíduos (destino e tratamento de esgoto e lixo); o grau de mobilidade da população no espaço urbano (qualidade do transporte público de massa); a oferta e o atendimento às necessidades da população por moradia, equipamentos sociais e serviços; e a qualidade dos espaços públicos. Cada atividade uma dessas variáveis encontra seu lugar no sistema de planejamento.

O resultado em São Paulo (e outras metrópoles brasileiras) se impôs na forma de uma infraestrutura insuficiente. Além disso, o regime espacial da cidade combinaria formalidade e informalidade de maneira indissociável após os anos 70.

Gráfico 1 - Novas unidades imobiliárias produzidas formal e informalmente no Município de São Paulo.



Fonte: PMSP/Geosampa⁶

⁶ Imóveis formais foram contabilizados para cada unidade imobiliária (lote, apartamento, casa em condomínio ou fração), conforme variável “ano de construção corrigido” do cadastro imobiliário do

3.2 Parcerias em perspectiva comparada

Na década de 90, foram introduzidas reformas neoliberais ao aparelho do Estado brasileiro, seguindo um movimento por todo mundo. A repercussão disso no ordenamento das cidades e na regulação das grandes privatizações do país (especialmente dos setores de energia e telecomunicações) seguiu dinâmicas e racionalidades distintas. A construção normativa das PPPs brasileiras guarda a racionalidade da última, da delegação do serviço público ao setor privado.

A lei brasileira de PPPs (nº 11.079/2004) não possui qualquer relação com a institucionalidade montada para o ordenamento territorial, apesar de sua disseminação nos contratos existentes. Ao longo do texto normativo, não há inovações na forma de se relacionar com o espaço urbano ou até mesmo de aproveitá-lo no modelo de negócio que se propõe na parceria.

As PPPs da lei brasileira são expressamente referidas como *contratos* e como *projetos*. Enquanto contratos, exprimem o exaustivo detalhamento de “*condições e formas de monitoramento entre os setores público e privado*” (MARSILIO et al., 2011, p. 774). Enquanto projetos, caracterizam um trabalho temporário para realização de um propósito verificável (um produto, um resultado ou uma capacidade única) (PMI, 2017, p. 4). Ambos os aspectos da lei nacional seguem a definição do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD ou Banco Mundial) para as PPPs:

“Um contrato de longo prazo entre uma parte privada e uma entidade governamental, para fornecer um ativo ou serviço público, no qual a parte privada assume riscos significativos e a responsabilidade e a remuneração da administração estão ligadas ao desempenho”.(WORLD BANK, 2017, p. 5)

Município. Imóveis informais foram considerados a partir da origem atribuída a favelas e núcleos. Trata-se do retrato atual de construções existentes, pois imóveis demolidos e reconstruídos não foram contabilizados. Origem de loteamentos irregulares foram considerados na data de abertura de processos de regularização. Cortiços não foram contados, por representarem edificações formais.

Assim, caberia às PPPs um escopo definido – de “*fornecer um ativo ou um serviço público*” – e sob a égide da eficiência e boa governança – expressados pela “*remuneração ligada ao desempenho*”. A leitura da entidade multilateral reforça nossa escolha pela definição legal brasileira.

Por ora, colocamos essa acepção em perspectiva das demais manifestações também chamadas de PPPs, utilizando principalmente os agrupamentos de Weihe (2008), colhidos na literatura internacional. De um lado, o autor identificou o termo associado a arranjos institucionais e de governança, e, de outro, a materializações concretas no espaço sob a forma de projetos.

Na primeira vertente, Weihe subdividiu os casos do PPPs na literatura de acordo com o perfil dos agentes: organismos internacionais e governos. Os primeiros fariam uma “*abordagem para o desenvolvimento*”, onde promoveriam “*um ambiente propício aos diferentes tipos de PPPs em países em desenvolvimento*” (WEIHE, 2008, p. 435). Nessa linha, encontram-se diferentes cartilhas e acompanhamentos específicos do BIRD, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). A definição acima do BIRD é formulada justamente para se adaptar a diferentes arranjos institucionais de países emergentes. De outro lado, Weihe definiu uma “*abordagem enquanto política pública*”, representada pela crescente institucionalização das parcerias entre os setores público e privado nos arranjos internos de cada país.

As PPPs materializadas por projetos no espaço são tratadas na leitura de Weihe por duas abordagens: projetos de regeneração urbana e projetos de infraestrutura. Neste trabalho, as PPPs assumem o último sentido, ao qual a definição legal adotada adere plenamente.

Apesar de já existirem práticas de emparceiramento anteriores, Weihe (2008, p. 431) defende que a expressão parceria público-privada associada à ideia de regeneração urbana se populariza apenas no final dos anos 70. O caso paradigmático era a *New York City Partnership* (NYCP), um artifício da metrópole que se encontrava à beira da falência.

Ainda não havia nesse momento, um recorte territorial intraurbano bem definido. A parceria aplicava-se ao conjunto das 5 regiões administrativas (*boroughs*) que constituem a cidade de Nova York.

O recorte intraurbano não era essencial para a abordagem definida por Weihe, mas é importante neste trabalho. É o que nos auxilia a distinguir essa abordagem de um projeto de infraestrutura. Portanto, indo além da definição do autor, agrupamos sob a abordagem de regeneração urbana a forma de valorização de perímetros geográficos bastante definidos dentro das cidades. Ao definirem um recorte territorial claro (geralmente por lei), a ele se aplicam as diretrizes do chamado “novo urbanismo”, também nascido nos anos 80 e popularizado na década seguinte. Nele, o desenho urbano ganha protagonismo, assim como o papel de projetos arquitetônicos e urbanísticos, “*assumindo que a mudança no ambiente físico ocupado pelas pessoas se encarregue das iniquidades que deformaram suas vidas*” (Harvey apud S. FAINSTEIN, 2000, p. 464).

É importante destacarmos que já havia uma tradição francesa de parceria nos anos 70. É o caso do mobiliário urbano de Lyon (França), cujo monopólio de manutenção foi outorgado à J.C. Decaux em 1972. A empresa, que desenvolvera sua linha de produção na década anterior, recebeu o direito à exclusividade de exploração publicitária (HURÉ, 2012, p. 3). Em 2005, o presidente da companhia, declararia que “*sem Lyon, Decaux não existiria*” (*ibid*). Isso é justificado pelo alcance internacional obtido pela empresa. Uma economia política de emparceiramento que proporcionou a presença da empresa pelo mundo, inclusive como concessionária dos abrigos de ônibus paulistanos.

Nas décadas seguintes, parcerias restritas a recortes geográficos menores no interior das cidades se intensificaram. É o sentido atribuído a parcerias desse tipo em grandes projetos urbanos, incidentes em perímetros definidos. O desenho urbano se incumbiria de acoplar empreendimentos imobiliários a melhorias de infraestrutura (BON, 2015; S. FAINSTEIN, 2008; HAILA, 2008). No Brasil, esse papel foi desempenhado pelas operações urbanas consorciadas (OUCs), gestadas ainda nos anos 80, responsáveis por combinar alterações de zoneamento com melhorias viárias. Tanto assim que foram

designadas como PPPs em sentido amplo por alguns autores (FIX, 2004; MALERONKA, 2010; MARICATO & FERREIRA, 2002). Em São Paulo, acrescentamos os Planos de Intervenção Urbana (PIUs) trazidos no Plano Diretor Estratégico (PDE) paulistano de 2014 à nossa abordagem de PPP como regeneração urbana. Propostos em recortes territoriais menores que as OUCs, são igualmente instrumentalizados pelo emparceiramento e pelo redesenho urbano que propõem.

A última abordagem de Weihe é aplicada aos estudos de casos e se refere a projetos de infraestrutura e serviços associados, com diversas formas de associação público-privadas (WEIHE, 2008, p. 432). A infraestrutura é compreendida de forma ampla, sendo comumente dividida pela literatura entre a infraestrutura econômica (associada à logística, energia, comunicações) e social (escolas, hospitais, prisões, habitação, intervenções urbanas e gestão de resíduos sólidos) (p. 434). Apesar de existirem parcerias operacionalizadas por ajustes já existentes na administração pública, o autor caracterizou as PPPs em sentido como *“arranjos que incluem financiamento privado e a reunião do projeto, construção, operação e manutenção em um único contrato”*. Ou seja, um projeto, um contrato, uma PPP.

Essa abordagem corresponde ao uso mais difundido da expressão, que remete às experiências do *New Public Management* (NPM) no Reino Unido, a partir dos anos 90. Como alertado por Weihe, existiam anteriormente outras formas de emparceiramento, especialmente na França. Mas é a influência das *project finance initiatives* (PFIs) britânicas que passa a ser difundida mundialmente entre gestores. *“Quando representantes do governo em todo o mundo falam sobre PPP”* (WEIHE, 2008, p. 432).

O Governo britânico e organismos multilaterais referem-se às PFIs e PPPs de forma indistinta. Mas é importante fazer a distinção do modelo brasileiro. As PFIs não representam uma forma jurídica genérica de contratação como ocorreu no caso das leis brasileiras de concessão comum (nº 9.897/1995) ou de PPPs (nº 11.079/2004) (PECI & SOBRAL, 2007, p. 3). As PFIs ou PPPs britânicas representaram antes de mais nada um programa de incentivo ao financiamento privado de projetos públicos. Nasceram com a

extinção em 1989⁷ de um conjunto de premissas (as *Ryrie Rules*) que vedava ao setor privado buscar financiamento em seu próprio nome e risco para implantação da infraestrutura contratada pelo Estado.

Cada projeto de PFI britânico corresponde a um contrato próprio, que estipula condições específicas. *“No entanto, existem tantos contratos de PFI quantas forem as montagens jurídicas e financeiras permitidas pelo direito inglês, não permitindo uma classificação simples em termos de tipo contratual”* (PECI & SOBRAL, 2007, p. 3).

De acordo com dados oficiais do Reino Unido, as PFIs representavam 704 projetos em construção ou operação nas últimas três décadas até março de 2018⁸. Os casos mais recorrentes eram a operação de escolas (218) e hospitais (148). Merecem também destaque os casos de gestão de edifícios habitacionais (42), atendimentos de emergência (38), resíduos (37), iluminação pública (32), rodovias (32), bibliotecas e equipamentos de lazer (20), assistência social (19), prisões (12). O restante dos casos refere-se a atividades de defesa e auxiliares à burocracia (gestão de imóveis, infraestrutura lógica, segurança). Em que pese a preponderância de serviços relacionados ao bem-estar da população, os contratos referem-se em grande parte ao custeio de uma infraestrutura existente e herdada do Estado de bem-estar social.

Mas o volume de PFIs em atividade não revela o declínio desse instrumento. Apenas 10 PFIs foram estruturadas após 2010, nenhuma delas depois de 2014. É importante perceber que as PFIs de grande porte do passado (como o túnel do Canal da Mancha) atualmente se manifestam como novas formas de emparceiramento. A nova linha de trilhos urbanos de Londres (*Elizabeth Line*) foi estruturada como uma nova entidade, uma subsidiária integral da autarquia metropolitana de transportes (Transport for London), a *Crossrail Limited*. O recurso captado é majoritariamente público (nacional, metropolitano e da cidade de Londres). Novamente, não existe um contrato ou lei

⁷ Disponível em:

<https://publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmtreasy/1146/114607.htm> . Acesso em 20.06.2020.

⁸ Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/private-finance-initiative-and-private-finance-2-projects-2018-summary-data> . Consulta em 20.04.2020.

genérica de concessão, mas existe uma lei específica para o projeto, discriminando áreas afetadas por desapropriação, criando a entidade e seu funcionamento. O projeto não está livre de críticas, mas o espaço urbano encontra-se intrinsecamente disciplinado no *Crossrail Act*, aprovado pelo Parlamento Britânico em 2008.

Na escala urbana britânica, também é recorrente o termo “parceria” para as chamadas *Local Strategic Partnerships* (inglesas) ou *Community Planning Partnerships* (escocesas) surgidas nos anos 90 (DAVIES, 2009, p. 83). Aproximam-se do debate de fragmentação do planejamento tal qual caracterizados pelas OUCs ou PIUs paulistanos. Vinculando um conjunto de elementos (infraestrutura, atividades econômicas, desenho urbano) a um perímetro territorial específico. A diferença do caso britânico é a priorização de perímetros ocupados por população mais carente, o que lhes enseja a crítica da gentrificação.

Mesmo em queda, as PFIs e outras formas de emparceiramento do Reino Unido contrastam na experiência internacional. É interessante perceber que países que apregoam práticas liberais como os Estados Unidos possuem resultados bem mais modestos de PPPs, 67 projetos contratados até 2018, de um total de 368 em estudos ou licitação (CASADY et al., 2018). No mesmo ano, o Brasil já possuía mais de 100 PPPs contratadas.

Em uma perspectiva comparada, Cui *et al.* (2018, p. 778) destacaram dez objetos recorrentes para as PPPs. A maioria deles localiza-se nas cidades, como abastecimento de água, moradia, instalações de saúde e educação, transporte ferroviário urbano, desenvolvimento urbano e gestão de resíduos sólidos.

3.3 O modelo brasileiro de parcerias-público privada e seu uso nas cidades

O modelo de reforma do Estado brasileiro assumiu expressamente a referência das PFIs britânicas (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 23). Isso encontra reflexo na legislação de desestatização brasileira que se seguiu. Tanto é assim, que Sundfeld (2005, pp. 19 a 21)

afirma que a legislação brasileira já contava com legislação hábil a realizar PPPs (em sentido amplo), servindo a lei de 2004 apenas para *“viabilizar contratos específicos”*.

Já havia formas de parceria disseminadas pelo Brasil. De um lado, os casos em que o parceiro privado explorava o objeto concedido (por tarifa). A exploração seria suficiente para operação e novos investimentos, seguindo regra geral de concessão comum (lei de 1995) ou pelos regimes específicos de setores delegados (entre eles, telecomunicações, energia, portos, transporte aquaviário, saneamento básico, ferrovias etc.). A delegação da chamada infraestrutura social era repassada ao setor privado sem fins lucrativos, na forma de contratos de gestão, termos de parceria ou mesmo convênios (respectivamente, Leis federais nº 9.637/1998, nº 9.790/1999 e nº 8.666/1993). De forma simplista, as modalidades brasileiras de PPP incrementam esses instrumentos (*“viabilizam contratos específicos”*) de exploração econômica de manutenção da infraestrutura social, nas formas de concessão patrocinada e administrativa, respectivamente.

As PPPs e todos os instrumentos acima possuem uma lacuna em comum na sua regulação brasileira: a gestão dos espaços impactados por projetos. A única exceção ocorre com as OUCs e os PIUs, quando referidas genericamente por autores como PPPs. São os únicos casos que pressupõem uma delimitação geográfica e um apelo ao desenho urbano como partes do modelo de negócio. Nos demais projetos de infraestrutura, inclusive na acepção legal que adotamos neste trabalho, isso não ocorre e se diferencia bastante de seus pares internacionais.

Os resultados da regulação federal das PPPs de 2004 para as cidades merece atenção. As PPPs representavam a oportunidade de trazer o setor privado para atuar em nome próprio, com garantia de remuneração mínima, em negócios financeiramente insustentáveis. Vários serviços urbanos caracterizam-se dessa forma, com a necessidade de custeio com orçamentos públicos. Em alguns anos, a disseminação do instrumento pelos entes locais tornou-se preponderante.

Mas a institucionalidade das PPPs não obedece à qualquer racionalidade do planejamento urbano. A concessão de serviços (PPPs inclusive) segue a regra geral brasileira da lei de concessões de 1995. Uma norma que não foi produzida para o espaço urbano ou sua diversidade social. A lei geral de concessões é resultado da atuação de *lobbies* de grandes grupos econômicos para garantir um mercado potencial, notadamente o de geração de energia (MANCUSO, 2003, p. 76). O objetivo da atividade legislativa visava à construção e operação de hidrelétricas, obras de grande porte sob a responsabilidade federal. O *lobby* era financiado pelas principais empreiteiras do país reunidas na Associação das Construtoras de Centrais Energéticas (ACCE), que existiu entre fevereiro de 1990 e fevereiro de 1998 e reunia as maiores empreiteiras do país.

No primeiro projeto de lei apresentado em 1991, o então Senador Fernando Henrique Cardoso previa a admissibilidade de uma receita mínima assegurada pelo parceiro público ao parceiro privado, no terço inicial de duração do contrato. Essa proposta foi abandonada na tramitação pelo Congresso e na sanção presidencial. A atuação da ACCE foi exitosa na maior parte de suas demandas, à exceção desse dispositivo, recepcionado de maneira mais generosa pela Lei de PPPs de 2004.

Mancuso (2003, p. 82) também identificou o *lobby* de menor alcance político, mas numerosa composição do Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado de São Paulo (SINDUSCON-SP). O objetivo desse grupo era garantir acesso a recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). A alteração permitia aos contratos de concessão servirem de garantia para empréstimos, reduzindo a exigências de comprovação de fluxo financeiro preexistente.

O acesso ao crédito do BNDES apresentava diferenciais, além dos juros menores. Instituições de crédito brasileiras e internacionais seguem os chamados Princípios do Equador⁹, um conjunto de regras a serem observadas no financiamento de projetos. De acordo com elas, são exigidos cuidados maiores com a análise de impactos ambientais e sociais do projeto. Remoções em massa ou de populações vulneráveis podem limitar

⁹ Disponível em: <https://equator-principles.com/members-reporting/>. Acesso em 20.06.2020.

o acesso a crédito. Atualmente, uma centena de instituições em 38 países são signatárias dessas regras, que inclui os maiores bancos brasileiros (Brasil, Caixa Econômica Federal, Itaú, Bradesco). O BNDES não é signatário, o que é sintomático das condições sob as quais financia os projetos de infraestrutura. Em compensação, as parcerias estruturadas pelo GESP, por meio de concessões comuns ou PPPs em sentido estrito, informam atender os Princípios do Equador (Entrevistado 2).

Fundamentos normativos das PPPs já estavam presentes, portanto, ao longo da reforma do Estado na década de 90 (SUNDFELD, 2005, p. 16). Mas haviam sido concebidos para uma escala de grandes proporções (hidrelétricas). A expressão somente ganhou espaço em 2002 e tornou-se lei federal após dois anos. Seguindo o caminho institucional das concessões, ignora princípio de gestão participativa acerca dos projetos no espaço. A consulta pública antes da fase de licitação e exigência de uma audiência pública pela lei de licitações é um requisito meramente formal.

Peci *et al* (2007, p. 3) definem o modelo brasileiro de delegação dos serviços públicos como híbrido, formado pela retórica do *common law* (britânico e americano), de justificativa econômica de ajuste fiscal e eficiência privada, instrumentalizado pela concessão do direito administrativo francês.

Enquanto a literatura brasileira de PPPs repete à exaustão o modelo inglês de busca pelo melhor custo-benefício ("*value for Money*" ou vfM), não existem instrumentos de comparação sistemática entre provisão pública do serviço e oferta privada (PECI & SOBRAL, 2007, p. 4). Isso é claro no caso de linhas de metrô. Ou seja, pouco se consegue identificar a vantajosidade da PPP em relação à execução pelo setor público.

Dos 132 contratos de PPP no Brasil em janeiro de 2020, 73 eram firmados por municípios, outros 55 por estados e 3 pelo Distrito Federal. Apenas um contrato era da União, para apoio tecnológico. Os objetos contratados ressaltam a presença dessas PPPs nas cidades: aeroporto (1), estádios (7), empreendimentos imobiliários (2), equipamento cultural (1), escola (1), projetos habitacionais (8), iluminação pública (23), mobilidade urbana (10), resíduos sólidos (25), rodovias (5), saneamento (19),

equipamentos de saúde (15), prisões (3), serviços de atendimento ao cidadão (9), apoio tecnológico (2) e outros dois que classificamos como projetos urbanísticos de maior escala, ambos no Rio de Janeiro (porto Maravilha e Parque Olímpico).

Esses números contabilizam apenas as concessões patrocinadas (que combinam tarifas e contrapartidas públicas) e concessões administrativas (remuneradas somente por contrapartidas públicas). As concessões comuns (remuneradas somente por tarifas) não são contabilizadas na escala nacional. Mesmo as PPPs não são oficialmente sistematizadas na escala nacional. Contudo, como representam um quantitativo muito inferior às concessões comuns, a coleta de dados melhor representa a realidade ¹⁰.

Apesar de pouco monitorar as parcerias, as referências quantitativas internacionais permitem concluir que a frequência das concessões no Brasil é muito grande. De acordo com Siemiatycki (2013), o país estava entre oito no mundo que concentravam metade do investimento em parcerias do transporte. Isso movimenta e organiza a economia política em torno da construção civil e da infraestrutura.

O investimento brasileiro no estudo de Siemiatycki é puxado pelas rodovias, talvez o segmento mais consolidado nos mais de 20 anos de concessões. Mas mesmo nas rodovias, o investimento ainda é quase integralmente financiado pelo setor público.

Um único caso foge a essa regra: a concessão de rodovias do oeste paulista, o projeto “Pipa” (Piracicaba-Panorama), que prevê investimentos de 14 bilhões de reais. O projeto foi concebido como uma concessão comum, ou seja, com investimento inteiramente levado a cargo do parceiro privado (sem dependências de contraprestação ou aporte públicos).

A concessão comum foi alardeada na Plataforma de Parcerias do GESP. No lugar das tradicionais empreiteiras, a vencedora da licitação (edital de concorrência ARTESP nº

¹⁰ Os dados aqui apresentados foram organizados e fornecidos por uma instituição privada, o Radar PPP, sob o compromisso de sua apresentação de forma conjunta. Atualmente é o acervo mais confiável dos dados brasileiros de PPPs, sendo os quantitativos adotados em estudos comparados do BIRD.

01/2019) foi um consórcio constituído a partir de um fundo de investimento (Pátria Fundo IV de Investimento em Participações Multiestratégia). Além disso, houve a entrada de capital internacional (*Warrington Investment Ltd.*, com sede em Singapura), algo que finalmente materializou o argumento frequentemente utilizado pelos defensores das PPPs: a possibilidade de investimento estrangeiro para ampliação da infraestrutura do país.

O motivo de celebração é a intenção do GESP de inaugurar uma nova fase de financeirização da infraestrutura no país, onde uma entidade rentista (não empreiteira) obtém uma concessão pública e, a partir dela, subcontrata a construção e a operação.

Sendo a concessionária um fundo de investimento, ela seria capaz de levantar recursos no setor privado. O contrato de concessão e gestão do ativo (a rodovia) representariam os atrativos de renda para atrair potenciais investidores privados, pessoas físicas ou jurídicas. Nessa lógica, o mercado de valores mobiliários (bolsa de valores) se encarregaria de captar o investimento feito na forma de quotas de participação do fundo de investimento. Ou seja, seria uma forma de alavancagem da concessionária sem depender do caminho hoje exclusivo do recurso público de BNDES.

Destacamos esse caso porque ilustra a disparidade do discurso de captação do recurso privado e da prática dos contratos inteiramente dependente de recursos públicos, em mais de 20 vinte anos de consolidação desse setor. É o primeiro caso do país onde uma concessionária não dependerá de bancos públicos. As parcerias, especialmente as PPPs costumam apresentar a chamada “carta-conforto” entre anexos do edital de licitação, confirmando o interesse futuro do BNDES de financiar o concessionário. Esse documento consta das licitações das Linhas 6 e 18, por exemplo.

A presença de um fundo de investimento na construção da infraestrutura está longe de figurar como um paradigma. Além de ser um caso isolado, até o momento, ocorre em um segmento conhecido e de retornos previsíveis pelo setor privado, como a concessão de rodovias. Trata-se de algo que as cidades não representam para as PPPs: previsibilidade ou uniformidade.

3.4 A política paulista de emparceiramento

No início dos anos 90, sob severas restrições orçamentárias e antes de mudanças regulatórias em nível nacional, o GESP estabeleceu seus processos de terceirização e privatização. A lei estadual nº 7.835/1992 disciplinou as concessões de serviços públicos, enquanto o decreto nº 36.068/1992 criou uma assessoria especial no gabinete do governador, designada para conduzir processos de privatização.

Até então, a delegação de serviços ou bens públicos por “concessão” a um agente privado era aplicada apenas a algumas políticas setoriais específicas, pois não havia a lei federal geral de concessões de 1995. No ano seguinte, o GESP criou seu Programa Estadual de Desestatização (PED) (Lei Estadual nº 9.361/1996). A regulamentação também criava um Conselho Diretor do Programa (CPED). Por fim, em 2004, lançou um programa específico de PPPs, também criando um Conselho Gestor (CGPPP) e uma Secretaria Executiva, formados pelo primeiro escalão do GESP e vinculados ao Gabinete do Governador.

É importante destacar que o GESP regulou as PPPs quase um ano antes (em janeiro) até a promulgação da lei federal de PPPs em dezembro¹¹. Havia uma clara diretriz de emparceiramento desde o início do PED.

Além do CGPPP, foram criadas instâncias auxiliares para subsidiar as decisões políticas, com destaque à Unidade de Parceria Pública-Privada (UPPP). Nos casos analisados, a UPPP ainda pertencia à Secretaria estadual de Economia e Planejamento, sendo atualmente parte da Secretaria de Governo (dentro da Sub-Secretaria de Parcerias). A norma também estabelecia a Companhia Paulista de Parcerias (CPP) e a Comissão de Acompanhamento de Contratos de PPP (CACPPP), ambas com pouco destaque nesta análise.

¹¹ Minas Gerais havia regulado ainda antes de São Paulo.

A CPP é uma entidade da administração indireta, vinculada à Secretaria de Fazenda do Estado, constituída com o fim de garantir parcerias, razão pela qual detém um capital social de grande monta. Opina previamente às propostas de PPPs, mas seu papel na definição do modelo de negócio é limitado e bastante adstrito à questão da garantia. O uso de seu capital social, formado por ativos imobiliários do GESP, é um tema tratado de forma totalmente segregada e independente da modelagem das PPPs. A CACPPP, por sua vez, faz um monitoramento *a posteriori* da contratação e não costuma opinar na fase de modelagem.

O GESP (2019, p. 40) atribui à UPPP a função de “*difundir metodologias e conceitos de PPP, assim como orientar os órgãos ou entes públicos que pretendam celebrar contratos nessa modalidade*”. Mas o papel da UPPP é muito mais central na definição dos modelos de negócio. É o órgão técnico da burocracia que faz o principal trabalho de enquadramento das propostas preliminares encaminhadas por órgãos setoriais ou proponentes privados. Esse enquadramento é sobretudo econômico-financeiro do modelo de negócio.

A partir de 2015, o GESP apresenta um Comitê de Análise Preliminar de propostas (CAP) distinto de Grupos de Trabalho (GTs) constituídos na etapa de modelagem das parcerias. Nos estudos de casos, a leitura das atas do CGPPP aponta a voz ativa dos GTs na apresentação das modelagens perante o CGPPP e formação de entendimentos.

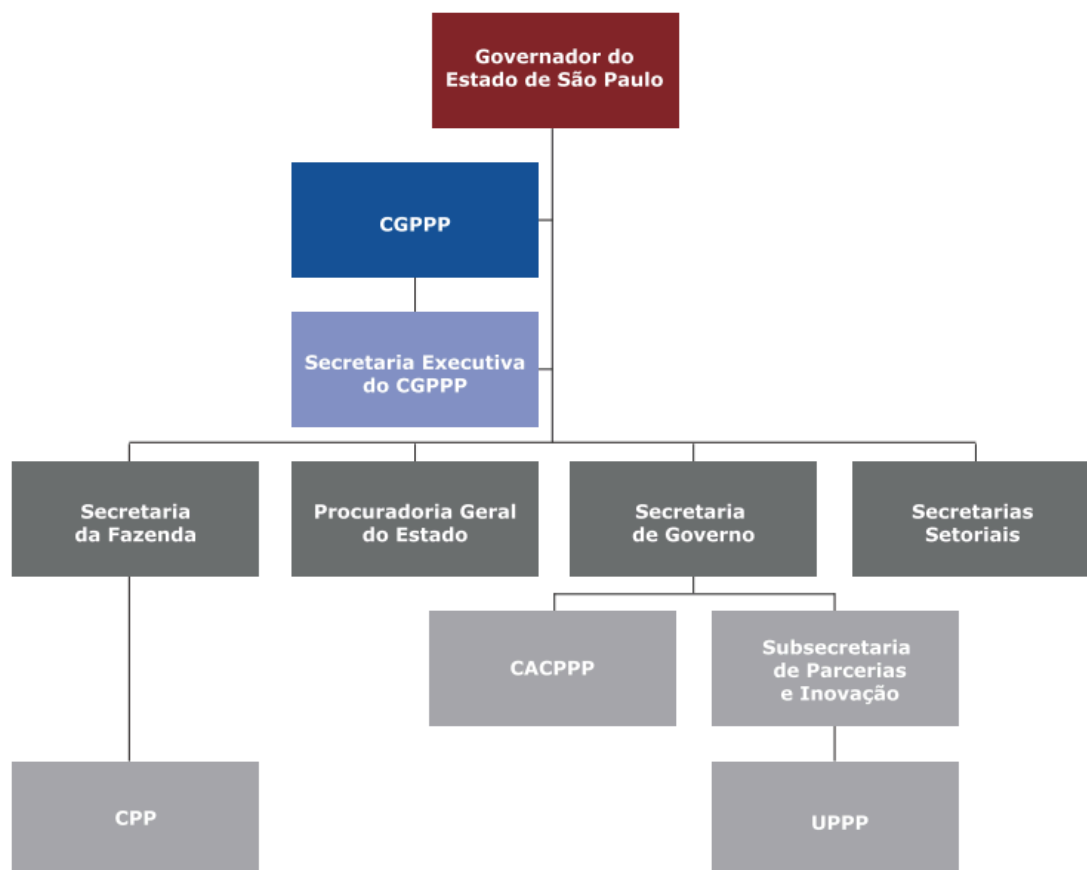
Após 2015, integra o CAP a Procuradoria Geral do Estado (PGE). Mas a atuação do órgão já era decisiva antes. O parecer jurídico definiu o prosseguimento da proposta de modelagem.

O mérito da proposta, se pertinente ou não à política pública correspondente, é avaliada pela secretaria setorial. Nos casos analisados, o órgão setorial é a Secretaria de Transportes Metropolitanos (STM), com assessoramento da administração indireta.

Apesar da deliberação política pertencer ao CGPPP, destacamos o papel da UPPP, da CPP, da PGE e do órgão setorial nos processos administrativos analisados. São os

principais órgãos a controlarem o acesso ao CGPPP e subsidiarem a decisão deste – atuam como verdadeiros *gatekeepers*.

Figura 2- Organograma de operação das PPP nos GESP.



Fonte: GESP.

A proposta preliminar de uma PPP pode ser de iniciativa pública ou privada. Caso pública, será preliminarmente organizada e apresentada pelo órgão setorial. Caso privada, será recebida pelo CGPPP e encaminhada à análise de pertinência à política pública pelo órgão setorial. A proposta pelo setor privado foi regulamentada pelo GESP em 2011 (quando era chamada de manifestação de interesse privado), sendo revista em 2015 pelo Decreto estadual nº 61.371/2015. A norma atual refere-se apenas a “proposta”.

Após a proposta ou o posicionamento favorável da secretaria setorial, passa-se ao pré-enquadramento pelo CGPPP. As atas do CGPPP apontam a formação de entendimentos

a partir das manifestações da Secretaria-Executiva, UPPP, PGE e CPP. Se rejeitada, a proposta é arquivada. Se admitida, a proposta segue para a modelagem. Atualmente, é o CAP quem acompanha a modelagem, mas nos casos analisados eram os GTs. A primeira tarefa a realização de um chamamento público para interessados em apresentar alternativas de parcerias a partir da proposta preliminar. Sob o aspecto formal, qualquer um pode participar, inclusive pessoas físicas.

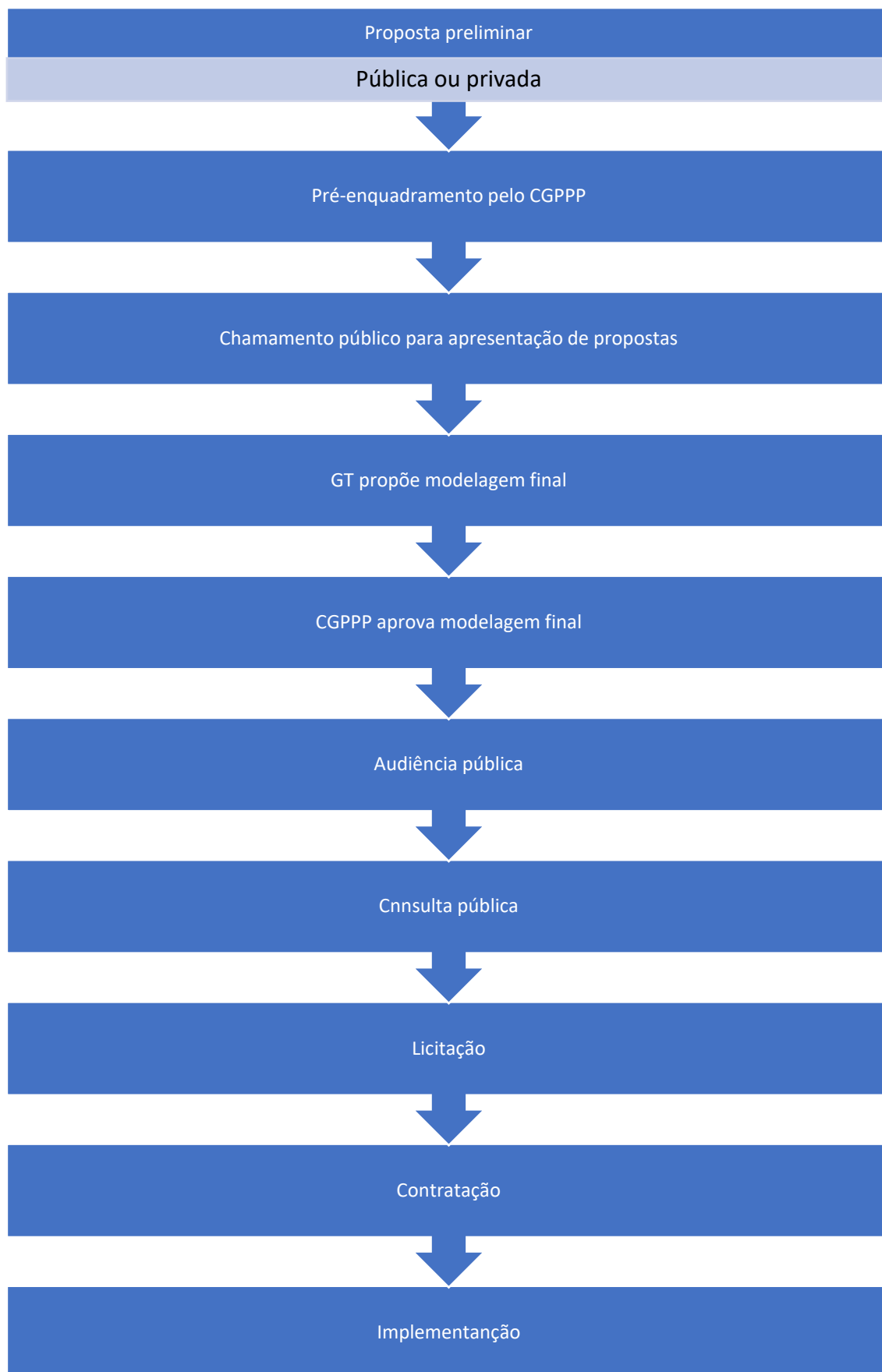
A modelagem é definida pelo GESP como a estruturação jurídica, econômico-financeira e técnica da parceria (Decreto estadual nº 61.371/2015, art. 2º, inc. XVI). É o cerne do processo deliberativo das PPPs e dura alguns anos. Após a regulamentação de 2015, a deliberação passou a ser conjunta do CGPPP e CPED. Nos casos analisados, a decisão era apenas do CGPPP. Ao GT incumbia sintetizar os aspectos pertinentes das propostas recebidas e elaborar uma proposta modelagem final, submetida à aprovação do CGPPP.

Após aprovados no CGPPP, os casos analisados foram a uma audiência pública. Na sequência, o edital de licitação da PPP foi submetido à consulta pública, ficando um mês (o prazo mínimo legal) sujeito a sugestões.

Nos casos analisados, no momento entre a aprovação da modelagem final e a licitação ocorreu uma série de modificações ao modelo, atendendo solicitações de potenciais parceiros privados. A responsabilidade privada na desapropriação das áreas, conforme veremos no Capítulo 5, foi um aspecto especialmente sensível a demandar revisão do modelo.

Após licitada e contratada, a PPP passa à etapa de implementação onde identificamos as principais fragilidades do modelo no espaço urbano. Nesse momento, contudo, após anos de deliberações, o modelo constitui cláusulas contratuais para ambos os parceiros, público e privado.

Figura 3 - Fluxograma da modelagem das PPPs no GESP.



Elaborado pelo autor

Apesar de não representar uma institucionalidade voltada à organização do espaço urbano, o arranjo institucional apresentado no Capítulo 3 formou uma arena deliberativa que influencia que constrange a ocupação do território, como veremos nos estudos de casos (Capítulo 5). Este Capítulo o Capítulo 4, na sequência, identificam partes distintas, mas interdependentes no sistema de planejamento da metrópole, as instituições responsáveis pelas PPPs e as instituições responsáveis pelo transporte metropolitano. O entrelaçamento de ambas e seus reflexos no ordenamento da cidade serão objeto do Capítulo 5.

3.5 Síntese do Capítulo 3

O Capítulo tentou apresentar um breve histórico da infraestrutura na cidade de São Paulo e como a intensificação do processo de urbanização nas primeiras décadas do Século XX combinava a provisão privada da infraestrutura, uma rígida e ineficaz regulação urbanística e uma indefinição permanente do desdenho oficial de seu território. Os serviços foram posteriormente encampados e a regulação urbanística se complexificou e democratizou. Mas o fator para o qual chamamos a atenção é a permanente relação entre a precariedade e a indefinição do território. Tal como será apresentado no Capítulo 5, a reconstituição histórica já apontava uma implantação da infraestrutura na cidade de São Paulo antecedendo ao reconhecimento oficial do espaço (cadastro imobiliário) e fragilização de direitos.

Além das normas urbanísticas, também o planejamento da infraestrutura da cidade nasce comprometido. Após os anos 60, a explosão demográfica combinada ao modelo de industrialização do período autoritário demandou a massificação de políticas urbanas para lidar com a precariedade. O atendimento pela ação pública é apenas parcial, tornando a formalidade e informalidade aspectos indissociáveis do modelo de desenvolvimento urbano a partir dos anos 70.

Na sequência, trouxemos algumas referências para construção normativa das PPPs do Brasil e como elas se situam em uma perspectiva comparada. Tentamos destacar que as parcerias são instrumentos muito utilizados no Brasil, mesmo quando tomado o referencial de países com forte orientação liberal. Apontamos, ainda, como a disciplina regulatória da concessão da infraestrutura e dos serviços públicos apresenta uma origem muito distante da realidade urbana e da regulação urbanística. Não obstante, destacamos a recorrência das PPPs nos municípios brasileiros. Isso ocorre mesmo que se verifica a queda de utilização de instrumentos análogos e referenciais como as PFIs.

A implementação brasileira das PPPs, no entanto, carece de elementos de comparação mais segura com atividades similares desempenhadas pelo setor público.

Por fim, o Capítulo 3 encerrou com a apresentação do arranjo institucional paulista, com uma breve apresentação de seu organograma de deliberação e fluxograma da etapa de modelagem.

4 INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTE E PLANEJAMENTO

4.1 Aspectos gerais dos estudos de caso

Essa parte da análise é dedicada à institucionalização do transporte metropolitano ao longo das últimas décadas. Conhecer seu funcionamento sobre a metrópole é uma tarefa prévia à introdução das PPPs. Em realidade os serviços de transporte se materializam no espaço urbano e contribuem na sua particular configuração pela sua condição de acessibilidade.

Apesar de tão ressaltado por Villaça (2001) a relação entre a localização intraurbana, a valorização imobiliária e a infraestrutura de transporte, as práticas democráticas do planejamento paulistano consolidaram em torno de decisões técnicas tomadas em instâncias distanciadas da sociedade. Mesmo em instrumentos de planejamento recentes como o Plano Diretor paulistano de 2014, a determinação da localização da infraestrutura e da priorização do que deverá ser implantado é pressuposta. No âmbito metropolitano, o Plano Integrado de Transportes Urbanos (PITU 2025) representa um cenário almejado em 2006, cuja implementação das linhas segue apenas parcialmente os traçados ali apresentados. Inovações de traçados são definidos dentro de instâncias técnicas das companhias estaduais e conhecidos de formas incidentais em relatórios anuais de administração ou por editais de licitação de projetos.

O que pretendemos ilustrar aqui é a ausência de um planejamento compartilhado com a sociedade, onde as propostas de intervenção no espaço sejam previamente conhecidas. A constante alteração das propostas originais do PITU 2025, sem qualquer revisão explícita ou consulta, contribui para seu esvaziamento enquanto instrumento de planejamento. A ausência de um plano de ação, ou de qualquer priorização explícita de linhas a serem implantadas ou intervenções somente completa um pano de fundo onde o planejamento territorial opera-se de maneira circunstancial, apesar do investimento ser de longo prazo. Isso foi parte da pesquisa: aquilo que existe objetivamente para além de um cenário do PITU. O trabalho reuniu contratos e seus aditamentos; editais de

licitação, requerimentos via lei de acesso à informação enviados ao GESP; suas companhias e concessionárias para conseguir quantificar o universo de usuários no tempo; leitura de relatórios de administração e balanços. Ilustramos a baixa transparência pela dificuldade em se identificar o número de usuários diários do sistema de bilhetagem da RMSP. Cada entidade possui um meio de divulgação e concessionárias sequer discriminam seus números nessa escala. A melhor aproximação que obtivemos foi um edital conjunto de GESP e Prefeitura para o chamamento público de interessados em obter a concessão do sistema de bilhetagem (edital nº 1/2017). Para conhecer o funcionamento dos transportes metropolitanos, o melhor caminho foi seguir instrumentos de governança corporativa e canais de relacionamento com investidores. Foi onde obtivemos dados financeiros e de demanda de usuários.

Completa o quadro o fato de existirem fartos subsídios para tomada de decisão, um perfil de relativo insulamento da burocracia e grande diferenças de culturas organizacionais nas entidades que compõem um conjunto desorganizado do transporte metropolitano.

Parte do nosso trabalho foi fazer a leitura desse conjunto para caracterizar esse cenário que parte de uma situação que julgamos de baixa governança. Adotamos o sentido governança que prioriza criação de canais de aproximação com a sociedade, com mecanismos de transparência de decisões, comunicação com a população e mesmo instâncias de participação episódicas e desiguais entre as entidades. Somente conseguimos entender o que a introdução das PPPs representa entendendo-se o atual quadro dos déficits de governança.

A integração, impulsionada após a adesão ao sistema de bilhetagem eletrônico (SBE) municipal de São Paulo pelas companhias estaduais, segue o curso de assumir o papel de uma agência metropolitana assentada no GESP. Mas nesse caminho, as falhas dos canais de divulgação de seu funcionamento à população são o principal fator para o receio de novas PPPs. Com a mudança nos transportes metropolitanos, também mudam as empresas participantes e sua concentração de poder econômico. Sua assimetria em relação aos dados e ao monitoramento feito pela sociedade é abissal. Os movimentos

sociais apresentam dificuldades de seu colocarem como contraponto a modelos de PPPs metroviárias.

Trazemos esse quadro como parte da pesquisa e pela ausência de uma visão sistêmica das institucionalidades montadas com os transportes metropolitanos. Distintamente da regulação urbanística, a implantação da infraestrutura e dos serviços de transportes opera-se com grande densidade regulatória, mas bastante desconhecida da sociedade. Dessa forma, utilizamos a abordagem sistêmica (MANSBRIDGE et al., 2012, p. 9) para enquadrar os agentes políticos a interagirem entre si e influenciarem processos deliberativos. Vemos esses processos como partes interdependentes entre si, mas também os transportes metropolitanos se colocam como uma parte interdependente de outras no sistema de planejamento. A partir do momento em que essa parte assume racionalidade decisória alienada do espaço (o que ocorre com as PPPs), entendemos afetar o sistema de planejamento como um todo. Mas neste capítulo, restringimo-nos à estruturação dos transportes metropolitanos e sua integração.

Na abordagem sistêmica, o processo deliberativo do transporte metropolitano no sistema de planejamento passa por quatro arenas.

A primeira seria onde as decisões são vinculantes. Nessa categoria enquadramos a Prefeitura de São Paulo e sua disciplina regulatória para empurrar o universo de usuários metropolitanos à formalidade. Somente após a formalização, vemos a criação das condições de integração metropolitana. Também destacamos na arena deliberativa o papel GESP, que passaria a concentrar maior capacidade de investimento que o Município de São Paulo.

A segunda categoria da abordagem sistêmica é representada pelas instâncias preparatórias das decisões, onde destacamos o papel da administração indireta do GESP e da Prefeitura. São as companhias que garantem as condições materiais de funcionamento e sustentabilidade financeira do serviço: São Paulo Transporte S/A (SPTrans), Companhia do Metropolitano de São Paulo S/A (Metrô) e a crescente relevância da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM). Também situamos

na instância preparatória a participação determinante do Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD ou Banco Mundial). Ele atuou não somente na qualidade de financiador, mas também de consultor que recomenda formatos para as parcerias de transportes. O BIRD esteve presente ao longo de toda a política metropolitana de transportes a partir dos anos 90. Apesar de impor condições em cláusulas de vários financiamentos, avaliamos a contribuição do BIRD como positiva para a integração metropolitana. De toda a forma, os contratos de empréstimo celebrados com o GESP não substituíram a decisão vinculante do ente político estadual.

Nossa maior atenção concentra-se nesta arena de preparação da decisão. Interpretamos ser onde ocorreram as principais mudanças com as PPPs.

A terceira arena define áreas de construção de entendimentos, mesmo que informais. Julgamos essa construção pertinente para o conjunto dos transportes e pouco explorada. Nela alocamos o Conselho Gestor de Integração (CGI), um colegiado que controla a arrecadação metropolitana com o SBE em meio a um emaranhado institucional. Além do CGI, também situamos nas arenas de discussão informal os sindicatos e ANTP. Pelos sindicatos, especialmente dos metroviários, identificamos um poder de mobilização e impacto importante na metrópole. Na ANTP identificamos um substrato de debate técnico e pertencente à sociedade civil, com diversos representantes em comum com o setor público.

Por fim, a abordagem sistêmica chamou de arenas de temas específicos aquelas destinadas às microdeliberações não diretamente relacionadas ao que é deliberado. Colocamos nesta instância todos os movimentos sociais com atividade relevante. Nem mesmo as entidades de mobilidade com maior alcance apresentam pautas mais abrangentes, que se restringem a pedestrianismo, cicloativismo, tarifas, associações de bairros demandando melhorias etc. Não identificamos uma agenda abrangente do transporte metropolitano por nenhuma entidade. Também colocamos nessa arena microdeliberativa os demais municípios da RMSP sem poder decisório relevante sobre o conjunto da metrópole.

A pequena capacidade de influência dos movimentos sociais também se apresenta como um problema de governança. A conquista histórica (e episódica) da redução de tarifas do transporte pelo Movimento Passe Livre (MPL) é prova disso, em que as PPPs figuram como um “ponto cego”. Enquanto as ruas de São Paulo fervilhavam com centenas de milhares de pessoas protestando pela pauta dos transportes públicos nas três semanas de junho de 2013, as PPPs analisadas neste trabalho aperfeiçoava-se sem percalços. A PPP da Linha 6 encontrava-se em licitação e a Linha 18 concluía sua modelagem para abertura de consulta pública no início de julho.

As PPPs metroviárias manifestam um processo de reconfiguração de atores públicos e privados no sistema de planejamento e explicitam a limitada governança para quem está fora desse sistema. A tradição tecnocrática do setor de transportes é a melhor manifestação de uma governança “à sombra da hierarquia” estatal (JESSOP, 2016, p. 16). Há grande assimetria do Estado em relação à sociedade e mesmo em relação ao mercado. Ainda assim, a governança requer transparência, qualidade de comunicação entre agentes e algum grau de participação, o que inclui o público. Uma mudança silenciosa da política de transportes metropolitanos é percebida na disciplina regulatória. Nas últimas décadas, o papel da informalidade perdeu lugar para a preponderância de uma regulação que reorganiza instituições e, mesmo sem intenção, redefine o espaço urbano. O regime espacial derivado das modelagens de PPPs analisadas é o exemplo disso.

Os antecedentes desse arranjo e seu atual funcionamento definem os contornos dessa arquitetura institucional onde se inserem as PPPs. Com elas, cresce o papel relativo dentro do sistema de planejamento da uma elite burocrática, com forte perfil tecnocrático e insulado de pressões políticas, representada por membros da Unidade de PPP, Procuradoria Geral do Estado, Comissão de Monitoramento das Concessões e Permissões (CMCP) e do Comitê Gestor de Integração da Bilhetagem Eletrônica, todos a serem descritos adiante. Além disso, acomodam-se as concessionárias, que são importantes na redistribuição de papéis da economia política dos transportes, mas não conduzem essa reconfiguração.

No pano fundo da posição relativa (e velada disputa do protagonismo) das agências governamentais, encontra-se uma convergência crescente dos transportes metropolitanos, na figura de uma agência metropolitana de transportes de passageiros. Desde 1969, o Plano Urbanístico Básico de São Paulo (PUB), a exemplo de outras metrópoles no mundo, previa um *“órgão metropolitano para integrar o setor, com a função exclusiva de planejamento e controle, com operação através de empresas mistas, privadas ou pelo próprio órgão metropolitano”* (ANTP, 2012).

4.2 Antecedentes do arranjo institucional de transporte metropolitano

4.2.1 O ônibus paulistano no limiar da formalidade

Começamos pelo Município, cujo posicionamento estratégico para a política metropolitana (não só municipal) se consolidou pela Companhia Municipal de Transportes Coletivos (CMTC). Nesse caminho, destacamos como o regime de prestação do serviço se situa entre formalidade e informalidade, prevalecendo ao final uma efetividade do sistema de planejamento formal. Esse esforço de formalização foi também responsável pelo protagonismo do Município na condução de um processo naturalmente caberia à iniciativa estadual do transporte metropolitano.

A CMTC nasceu de uma associação de fato com o setor privado, que não mais se interessava pela renovação das concessões das linhas. Assumir bondes e linhas da concessionária São Paulo Tramway Light & Power implicava a encampação do serviço, autorizada pelo Decreto-Lei municipal nº 365/1946. Como o Município não possuía a totalidade dos recursos, a solução foi participação de sócios públicos e privados no capital da CMTC: Prefeitura (32%), GESP (28%), Light (24%) e outros proprietários de um serviço de ônibus (16%) (CAMPOS, 2016, p. 52). A substituição do capital privado seria gradativa. Conforme Relatório de Administração de 2019 da sucessora, SPTrans, a Light ainda detinha 0,000008% desse capital social e o GESP, 0,34461%. O restante das ações era da Prefeitura.

A saída encontrada nos anos 40 se aproxima da atual ideia de emparceiramento público e privado. É um protótipo das sociedades de propósito específico (SPEs) presentes nas atuais PPPs. Assim como as SPEs, a CMTC era também uma sociedade anônima, cuja ligação dos sócios era a realização de um ou mais negócios determinados, o transporte urbano, tal qual definiria hoje o Código Civil (art. 981).

A explosão demográfica da cidade aliada à flexibilização das condições de urbanização representada pelo ônibus (VILLAÇA, 2001, p. 81) encontrou novos vetores de expansão. Com eles, cresceu a informalidade na prestação do serviço.

O então Prefeito Jânio Quadros, do Partido Democrata Cristão (PDC), regulamentou (Decreto municipal nº 2.215/1953) o contrato da CMTC, franqueando a interessados a concessão de “linhas rurais”, caracterizadas por trajetos predominantemente fora do raio de 4 quilômetros da Praça da Sé. Campos (2016, p. 54) registra subseqüentes alterações na regulamentação da concessão por diferentes prefeitos. Delas, destacamos apenas a ação do Prefeito Faria Lima (sem partido e depois da ARENA), *“readequou a situação da exploração privada que se encontrava na irregularidade, operando com cartas de permissão precárias”* (Decreto municipal 6.386/1966). Os esforços de formalização eram uma “inflação normativa”, com pouca efetividade.

Desde o início da operação da CMTC, identificam-se dois elementos na regulação do transporte paulistano a definirem a linha divisória do sistema de planejamento e o informal: as especificações sobre os veículos a prestarem o serviço e a “exclusividade” da operação pela CMTC, que podia terceirizar seus serviços mediante condições. Esses elementos são inexistentes para os trilhos, pois fisicamente não existiam composições informais a concorrerem com as companhias estatais. Mas a importância da regulação reaparece quando entendemos os trilhos como parte de um sistema troncal, alimentado pelos ônibus.

Sob o governo do Prefeito Olavo Setúbal, da ARENA, os trajetos da CMTC foram reconfigurados e intensificou-se o capital privado na CMTC. Na prática, houve

concentração de capital, antes disperso em 66 empresas em 1976 para 38, no ano seguinte (*ibidem*).

A estratégia de Setúbal também iniciava a complementaridade dos ônibus ao serviço do Metrô. No início de suas atividades em 1974, a linha de alta capacidade claramente dependia de usuários do sistema de ônibus, que residiam além de seu entorno imediato. A solução era eliminar trajetos que ligassem bairros diretamente ao centro da cidade. As linhas deveriam chegar às estações Conceição, Santa Cruz, Ana Rosa etc. Nesse ano, o Programa de Integração de Transportes (PIT) sugeria otimizar e combinar trajetos nas áreas de influência do Metrô ((ANTP), 2012, para. 18). Na prática, resolveu-se “*por decreto. Ninguém consultou ninguém*” (Entrevistado 17).

Ainda nos anos 70, o fenômeno da metropolização ganhava destaque. Foram formalmente criadas as primeiras regiões metropolitanas em 1973. Na sua esteira, foi criado um efêmero sistema nacional de transportes urbanos¹², que previa a criação de entidades estaduais de atendimento metropolitano (Lei federal nº 6.261.1975, art. 4º, inc. II, alínea ‘a’). O Estado de São Paulo criou em 1978 a Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos (EMTU). Porém, a capital concentrava 70% da população na época, tornando o atendimento da SPTrans muito mais relevante em número de passageiros.

No âmbito do Município, a Prefeita petista Luiza Erundina revisou em 1991 a disciplina da operação privada. Apesar de chamada de “municipalização” do transporte, as mudanças não representaram uma encampação geral do sistema. A Lei nº 11.037/1991 mudava substancialmente o gerenciamento do sistema, inteiramente avocado pelo Executivo municipal (Decreto nº 29.945/1991). Deixava-se de remunerar o “serviço pelo custo”, vigente desde a criação da CMTC, passando-se a administrar o conjunto a partir de um caixa único, gerido pelo município. Para a gestão petista, a qualidade (baixa) do serviço pelo custo era dificultada pelo impacto político de autorizar aumentos de tarifa (CAMPOS, 2016, p. 59). A nova regulação (art. 5º da lei) passava a prever uma relação

¹² A lei continua vigente, mas o sistema em âmbito nacional nunca se formou.

indireta com o custo, em que a totalidade do sistema era (pesadamente) subsidiada pelo Município.

O modelo regulatório baseado na remuneração centralizada era combinado a uma alteração na especificação do serviço: permitia o transporte coletivo de passageiros dentro do sistema municipal por “*outra modalidade*”, que não ônibus ou trólebus (Lei nº 11.037/1991, art. 2º, inc. I). Na prática, eliminava uma barreira de entrada de veículos de prestadores informais ao sistema formal, desde que atendessem especificações do Município. Isso era reforçado pela vedação ao monopólio do sistema pelo art. 10º.

A década de 90 exacerbou a agenda privatista em todos os níveis federativos. Assim foi na gestão do Prefeito Paulo Maluf, eleito pelo Partido Democrático Social (PDS). No cerne da questão estava o subsídio ao transporte. Apesar de reduzido, passou a ser distribuído diretamente às concessionárias vencedoras dos lotes territoriais, licitados a partir de 1993 (e não mais à CMTC). A CMTC foi reorganizada por atos societários (sem alteração legislativa) em 1995. Manteve a função regulatória e fiscalizatória da prestação do serviço de ônibus, passando a se chamar São Paulo Transporte S/A (SPTrans).

O desmonte da CMTC fez crescer a informalidade na prestação do serviço, inclusive por demissionários da Companhia (CAMPOS, 2016, p. 61). Essa tendência de informalização não deixava de ser uma modalidade às avessas de privatização, pois subtraía do controle estatal partes dos passageiros transportados. Isso não se reverteu nas gestões de Maluf e de seu indicado à sucessão, Celso Pitta. Cresceu o serviço prestado por veículos utilitários particulares (“peruas”), em um regime cada vez mais competitivo com os concessionários formais. Pitta chegou a ensaiar a implantação de um bilhete único, fracassada pela limitada adesão dos concessionários e tímida ação regulatória do Município.

4.2.2 A formalização do transporte municipal: o catalisador do arranjo metropolitano

Nos dois primeiros anos da petista Marta Suplicy à frente de uma Prefeitura (2001 e 2002), a competição dos sistemas formal e informal levou à redução da frota oficial de ônibus municipais (Tabela 1). Ao mesmo tempo, abria-se o caminho para uma mudança estrutural de transportes do Município. Em 2001, a Lei municipal nº13.241, passa a prever dois subsistemas a integrarem a rede municipal de ônibus, o estrutural e o local. A grande novidade é o papel do transporte local (ou, ao menos, parte desse transporte local). Ele representava a assimilação da informalidade por um regime jurídico precário de outorga do serviço, a permissão, diferente do maior rigor da concessão do sistema estrutural. O resultado foi o êxito na licitação do sistema em 2003, em que frota foi aumentada em 53%, passando os 15 mil ônibus para a cidade.

Tabela 1 - Evolução da frota de ônibus municipais, antes da reestruturação do sistema local.

Ano	1983	1991	2000	2001	2002
Frota Cadastrada na SPTrans	7.911	9.476	10.543	10.460	9.958

Fonte: PMSP(Infocidade)

A manutenção do serviço na formalidade deu-se pela introdução de Sistema de Bilhetagem Eletrônica (SBE) – o “Bilhete Único”, a partir de 2004. A tecnologia do *smartcard* tinha a seu favor uma integração ilimitada do transporte municipal (no seu início). Dispensava a necessidade de deslocamentos necessários até terminais de baldeação gratuita. A inovação tecnológica para integração tarifária introduziu uma alteração disruptiva e definitiva no uso do serviço a partir de então. A institucionalização do SBE se concretizou pela sua prevalência de usuários no sistema de transporte metropolitano, condicionando as futuras ações do Estado.

Gráfico 2 - Participação dos prestadores do serviço de transporte urbano e metropolitano na RMSP, por número de passageiros em 2019.



Fonte: Relatório de Administração do Metrô, 2019. Elaborado pelo autor.

Mesmo em queda, a participação relativa da capital na demografia metropolitana ainda correspondia a quase 60% da população quando foi implantado o SBE, em 2004. No ano seguinte, a SPTrans havia mais que dobrado o número de passageiros transportados. A partir 2009 se aproximaria de 3 bilhões de viagens anuais somente no sistema de ônibus paulistanos (PMSP, Infocidade). A participação no conjunto do sistema metropolitano está em queda nos últimos anos. Mas em 2019 ainda representava 41,5% dos passageiros de todo o sistema metropolitano. Ou seja, mais que o conjunto dos 37% de usuários de Metrô, CPTM e das concessionárias de trilhos somadas) (Gráfico 2).

A popularização do bilhete único paulistano trouxe uma convergência de fato ao transporte da Grande São Paulo. Desde que sugerida pelo PUB em 1969, a integração metropolitana para planejar e controlar chegara aos anos 2000 sem se concretizar na figura de uma agência estadual. O SBE não representava qualquer planejamento centralizado, mas um primeiro passo para o controle, uma vez que possuía penetração no conjunto do sistema. A difusão da tecnologia paulistana “enterrou” outras iniciativas de bilhetagem eletrônica por *smartcards* propostas pelo Estado. O anterior *Metropass* (estadual) foi lançado (FREDERICO, 2001, p. 49) e depois abandonado. No final de 2005, a adesão dos sistemas de trilhos (METRÔ, CPTM e a recém concedida Linha 4) praticamente se impôs. Sob a gestão de José Serra na Prefeitura, do mesmo PSDB do GESp, houve o movimento do Metrô, CPTM e concessionárias de adesão ao SBE

paulistano. Não havia incompatibilidade tecnológica na ampliação do uso em relação ao que fora adotado pelo Município em 2004. Bastou a decisão de adaptar catracas nas companhias estaduais e organizar a distribuição dos recursos comuns que entravam na câmara de compensação (*clearing house*).

A implantação do SBE não havia sido terceirizada, mas realizada pelo próprio corpo técnico da burocracia municipal (Entrevistado 17). Isso trazia um empecilho operacional à ideia antiga de uma agência metropolitana, sob a coordenação estadual. Além disso, devolvia pelo caminho da inovação tecnológica uma centralidade ao Município para influenciar politicamente os rumos da rede metropolitana de transportes, mesmo que o maior investidor fosse o Estado. O GESP ainda tentou promover o uso de um sistema de bilhetagem própria. Criou o cartão BOM (estadual), lançado em 2011, de menor alcance, mesmo com descontos de tarifa (por horário). Apenas a título exemplificativo, 57% dos pagantes das linhas metropolitanas da CPTM embarcam em algum município da Grande São Paulo usando o bilhete único paulistano (CPTM, dados de janeiro de 2020).

As entidades que aderiram (SPTrans, Metrô, CPTM e concessionárias de metrô) responsabilizam-se por 78,5% de todos os passageiros do sistema metropolitano, de acordo com o Relatório de Administração do Metrô de 2019. É natural que essa abrangência da rede induza a preferência do usuário. Conseqüentemente, reduz-se a influência daqueles que não participam do SBE (EMTU e de outros sistemas locais de ônibus) a capacidade de influenciar isoladamente o sistema.

A impossibilidade de maior controle estadual do SBE também foi identificada pela interrupção da concessão privada do serviço de bilhetagem, proposta em consulta pública conjunta do GESP e da Prefeitura, sob gestão de João Dória (PSDB) em 2017. As tratativas foram descontinuadas em 2017, após o chamamento público conjunto (de Estado e Município) nº 1/2017¹³. O Entrevistado 1 suscitou o receio da auditoria externa

¹³ Disponível em: <http://www.parcerias.sp.gov.br/Parcerias/Projetos/Detalhes/135>. Acesso em 5.03.2020.

do Município à superveniência do SBE pelo pretendido Sistema Único de Arrecadação Centralizada (SUAC). Um ano antes a Gestão de Fernando Haddad (PT) havia submetido o tema a julgamento no Tribunal de Contas do Município (TCM), que arquivou o processo em razão da revogação da licitação pelo Município (TC 72-002.495.08-88). O TCM não apreciou o tema depois disso. Formalmente, a discussão não teve prosseguimento depois de 2017, apesar da proposta persistir em ambas as carteiras de projetos, do Estado e Município.

4.2.3 Os trilhos metropolitanos em duas variantes: o Metrô e a CPTM

Se o protagonismo executivo do sistema de transportes metropolitanos sobre pneus é do município de São Paulo, sobre trilhos é das companhias estaduais, a Companhia do Metropolitano de São Paulo S/A (Metrô) e a Companhia Paulista de Trens Metropolitanos S/A (CPTM). Com histórias diferentes, as entidades são as entrosadas de fato na convergência gradual de todo o sistema.

O maior desafio dessa trajetória é organizacional. Enquanto o Metrô surgiu com uma burocracia altamente qualificada, a CPTM herdou nos anos 90 redes suburbanas a partir de um transporte de cargas sucateado. O Entrevistado 17 comentou que processo de contratação dos empregados Metrô chegava inclusive a evitar a contratação de ferroviários atrelados a uma cultura organizacional das antigas estradas de ferro. Trata-se de algo bastante distinto da formação da CPTM na reestruturação dos trilhos metropolitanos e centenários. Mas o papel desta também era central: a expressiva abrangência de sua rede e, com ela, dos usuários pagantes da Grande São Paulo. Não à toa a integração tarifária estava presente nas cláusulas desde os primeiros contratos de financiamento do GESP junto ao BIRD, conforme veremos.

Começamos pelo Metrô.

No mesmo ano que extinguiu seus bondes, a capital criou o Metrô, como proposta de transporte coletivo de alta capacidade. O primeiro trecho da rede foi inaugurado em

1974. Com dificuldades de investimento na ampliação da rede, a Companhia foi repassada ao GESP oito anos depois.

O nascimento da companhia marcou também aquilo que Constanzo (2018, para. 5895) chamou de “*cultura metroviária*”, que corresponderia à qualidade técnica do corpo de engenheiros como resposta tecnocrática (e política) para melhoria do transporte coletivo. O metrô era criado sob uma responsabilidade política de que não falhar. No final dos anos 60 e início dos 70, as redes metroviárias no mundo se encontravam em crise e necessidade de revisão (Entrevistado 17).

A aposta representada pelo Metrô também demandava um substrato de discussões na comunidade técnica e científica, formação crítica (Entrevistado 17). Nesse período foi criada a Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP), em 1977. Ela seguia os passos da *Union Internationale des Transports Publics* (UITP). A ANTP nascia da necessidade de um diálogo técnico qualificado, o que lhe confere até os dias atuais uma natureza peculiar dentro da sociedade civil. Na visão de alguns movimentos sociais, a abordagem da ANTP confunde-se com a argumentação técnica adotada pelos governos (Entrevistado 11).

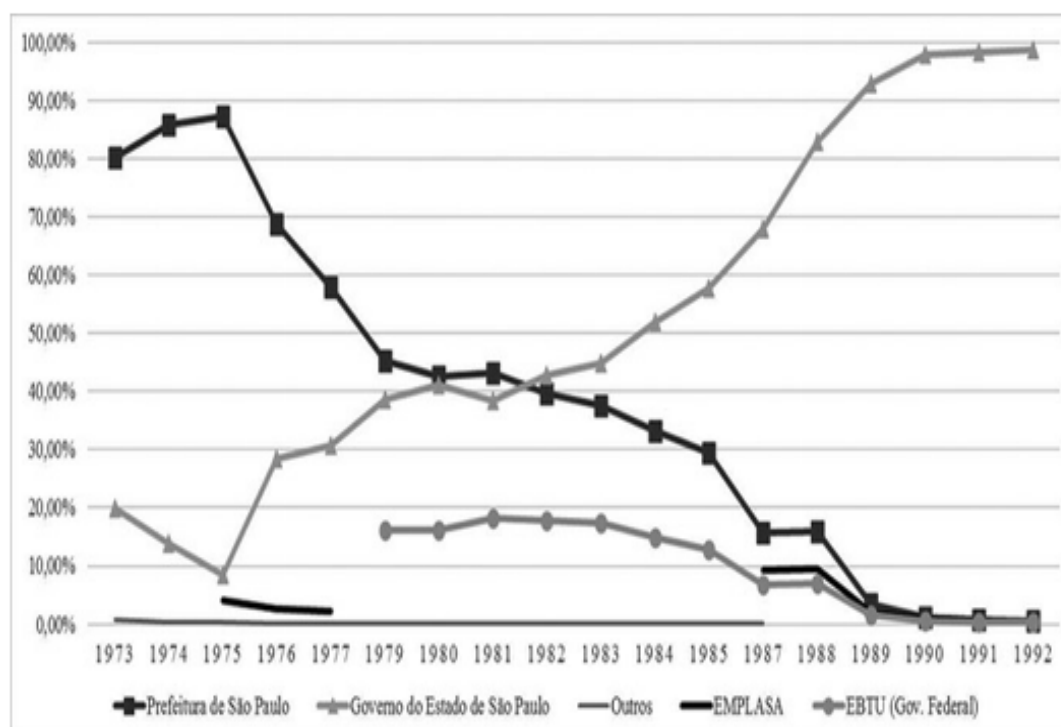
A constituição do Metrô também levou à formação de uma outra entidade que futuramente se oporia à delegação privada dos serviços, a partir dos anos 2000: o Sindicato dos Metroviários. Iniciado como um “clube” ainda nos anos 70, somente conseguiu se formalizar como sindicato no declínio da ditadura, em 1981.

A história do Metrô, de sua criação até a primeira concessão por PPP da Linha 4, pode ser sintetizada em capítulos correspondentes à implementação de cada linha, com respectivas soluções para o financiamento da infraestrutura (CONSTANZO, 2018). A titularidade majoritária do capital social pelo GESP a partir de 1982 marcaram mudanças na forma de financiamento. O Município, que fora responsável por 40% do investimento da linha 1, não superaria 3% dos recursos nas linhas 2, 3 e 4. Os ajustes nas contas públicas federais ao longo dos anos 1970 e crise fiscal do Estado brasileiro na década posterior foram determinantes para definição de alternativas de investimento.

No âmbito federal, a pauta metropolitana dos anos 70 também fez surgir organismos executivos federais. Constituiu-se a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU) e um fundo específico (Lei federal nº 6.261/1975). Em 1987, a EBTU deixou de investir diretamente para assumir um papel de fomento (ZIONI, 2009, para. 49). Como resultado, sua participação na implantação do Metrô de São Paulo caiu ao longo dos anos 80, passando a interceder como órgão de fomento. A estatal federal foi extinta em 1991, tendo revertido ao caixa único da União seus direitos (o fundo específico) (Lei federal nº 8.029/1990).

Assim, ao passar para as mãos do GESP, a fonte majoritária dos recursos passou a ser o orçamento estadual. Assim ocorreu com a construção da linha 3 (vermelha), entre 1972 e 1988; e a quase totalidade do investimento da linha 2 (verde), entre 1991 e 2010 (CONSTANZO, 2018, posição 6241).

Gráfico 3 - Composição do capital social do Metrô de São Paulo.

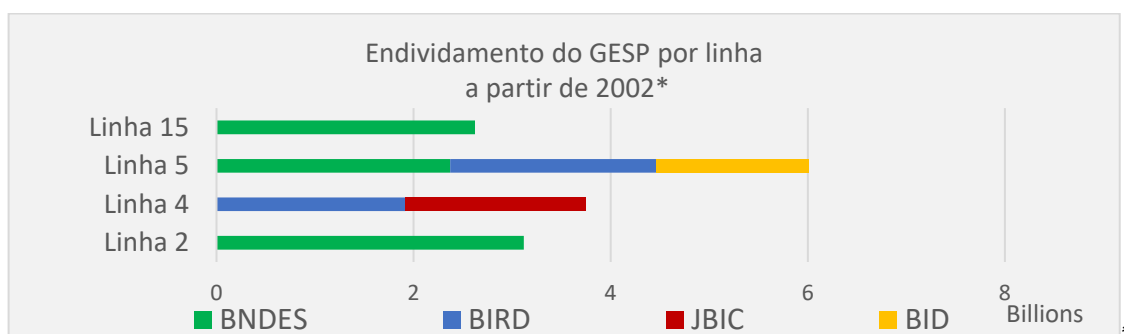


Fonte: CONSTANZO, 2018)

O GESP passou a buscar alternativas para viabilização investimentos, para fazer frente ao seu severo comprometimento fiscal no final dos 90 e início dos anos 2000. A solução para ampliação da rede do Metrô foi contratação de empréstimos junto ao Banco

Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e organismos internacionais como o BIRD, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o *Japan Bank for International Cooperation* (JBIC), banco estatal japonês. Assim ocorreu para as Linhas 4, 5, 15 e ampliação da Linha 2, custeadas pela combinação de recursos orçamentários do GESP e empréstimos dessas entidades. A participação somada do Município e de organismos federais no financiamento dessas obras não chegaria a 5% do valor total da Linha 4 (CONSTANZO, 2018, posição 6241). O endividamento do GESP por nova linha encontra-se retratado no Gráfico 4 abaixo.

Gráfico 4 - Endividamento do GESP por linha nova de metrô.



Fonte: BIRD e BNDES. Elaboração do autor¹⁴

Valores considerados em reais na data de aprovação dos empréstimos e atualizados para 15 de janeiro de 2020, pelo IGPM-FGV.

O endividamento estatal tem justificado a opção pelas PPPs. A Linha 6 de fato inaugurou o compartilhamento do endividamento entre parceiros público e privado até ser paralisada. Mas o crédito barato e com recurso público do BNDES persistiria também como a solução para o parceiro privado. Nas demais linhas executadas a partir dos anos 2000, o GESP endividou-se sozinho em cerca de 15,5 bilhões de reais em valores atualizados (convertidos pelo câmbio da data de aprovação dos empréstimos e atualizados pelo IGPM-FGV para janeiro de 2020).

¹⁴ Dados disponíveis em: <https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/projects-list?searchTerm=Sao%20Paulo%20Line%204> e <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/consulta-operacoes-bndes/consulta-op-dir-ind-nao-aut>. Acesso em 19.02.2020. Valores em dólares norte-americanos foram convertidos para reais na data de aprovação dos financiamentos. Os valores não contemplam montantes comprometidos pelo GESP a integrarem o somatório dos projetos do BIRD.

A Linha 4 teve três contratos, celebrados com o BIRD e JBIC: para a Fase 1 (L4646-BR), assinado em 2002, para o aditamento após o acidente na obra da estação Pinheiros (AC2910-BR), assinado em 2008; e para a fase 2 (L7869-BR), de 2010. A Linha 5, a que gerou maior endividamento, teve um contrato com BIRD e BID (L7855-BR) e outros três empréstimos do BNDES. Um em 2002 (2236141), um em 2010 (10203801) e outro em 2015 (14210111). A ampliação da Linha 2 (a partir do bairro do Ipiranga) teve um empréstimo do BNDES em 2008 (7210651), enquanto a Linha 15 obteve dois da mesma fonte em 2012 e 2013 (11212591 e 13206311)

De todas as instituições financiadoras, a presença do BIRD na estruturação do transporte metropolitano foi a mais impactante para a configuração institucional. Como veremos em seguida, seus contratos foram explícitos no sentido de promover a integração de trilhos e sistemas de ônibus, sobretudo o da capital. Era também explicitado que a medida deveria conduzir à maior sustentabilidade do serviço a partir da demanda. Mesmo quando a instituição deixou de ser uma fonte de recurso financeiro, seu papel consultivo para o Metrô continuaria, como ocorreu nos casos das Linhas 6 e 18.

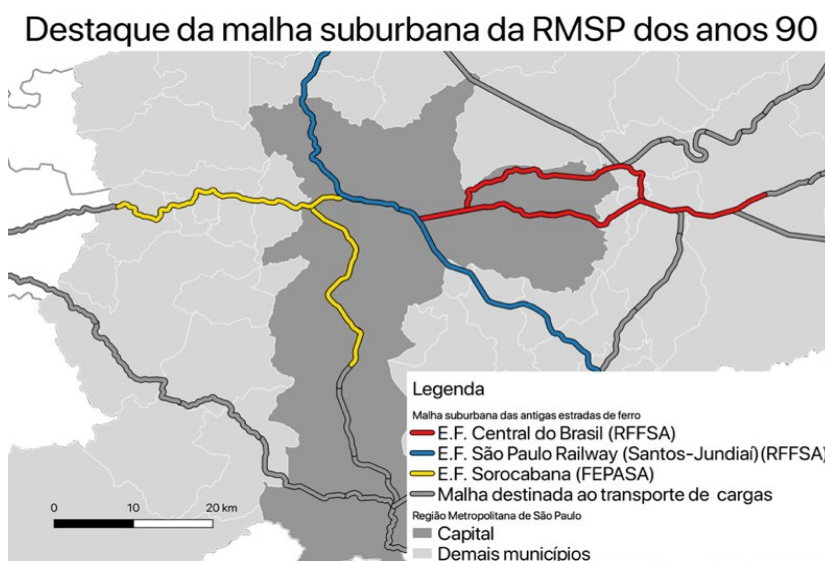
No transporte suburbano de trilhos, a atuação do BIRD é ainda mais antiga. Remonta aos anos 80 e 90.

O uso dos trens de subúrbio era um resultado não intencional do transporte de cargas, consolidado na RMSP em mais de um século. Era fruto de uma preferência pragmática dos usuários, malgrado a falta de investimento e manutenção (VASCONCELLOS, 2000, para. 58). Cruzavam a RMSP as antigas estradas de ferro Sorocabana, Central do Brasil e São Paulo Railway (Santos-Jundiaí). Cada estrada fora também uma companhia concessionária no passado, sendo posteriormente reunidas em estatais. A Sorocabana ficara a cargo da Ferrovia Paulista S/A (FEPASA), enquanto as demais passaram a integrar a Rede Ferroviária Federal (RFFSA). Mesmo reunidas, o funcionamento das companhias seguia culturas organizacionais diferentes nas linhas (Entrevistado 17).

Foi a otimização e reorganização de transporte de cargas da RFFSA e FEPASA que ensejou empréstimos do BIRD (respectivamente, Contratos 2563-BR, de 1985; e 2857-

BR, de 1987). Neles encontrava-se a recomendação do destaque da malha metropolitana. O cumprimento da providência foi celebrado na avaliação dos contratos¹⁵. O destaque federal transferiu as linhas à recém-criada Companhia Brasileira de Transportes Urbanos (CBTU) (Decreto-Lei federal nº 89.396/1984), a quem coube repassá-las ao GESP, em 1994. O destaque da malha estadual foi concluído em 1996, quando os trechos foram transferidos à CPTM.

Mapa 1 - Linhas suburbanas destacadas nos anos 90 da malha ferroviária de cargas.



A criação da (CPTM) em 1992 permitiu reunir ambas as malhas destacadas sob um só comando e estrutura organizacional. Fazia parte do “Projeto de Descentralização do Transporte Metropolitano de São Paulo”, iniciado sob o governo de Luiz Antônio Fleury Filho, do PMDB. No mesmo ano, o projeto captou mais recursos do BIRD, em outro empréstimo (contrato 3457-BR), cujo objetivo amplo era *“lançar as bases para as mudanças de política financeira, institucional e organizacional para alcançar o transporte multimodal integrado sustentável na Região Metropolitana de São Paulo”*.

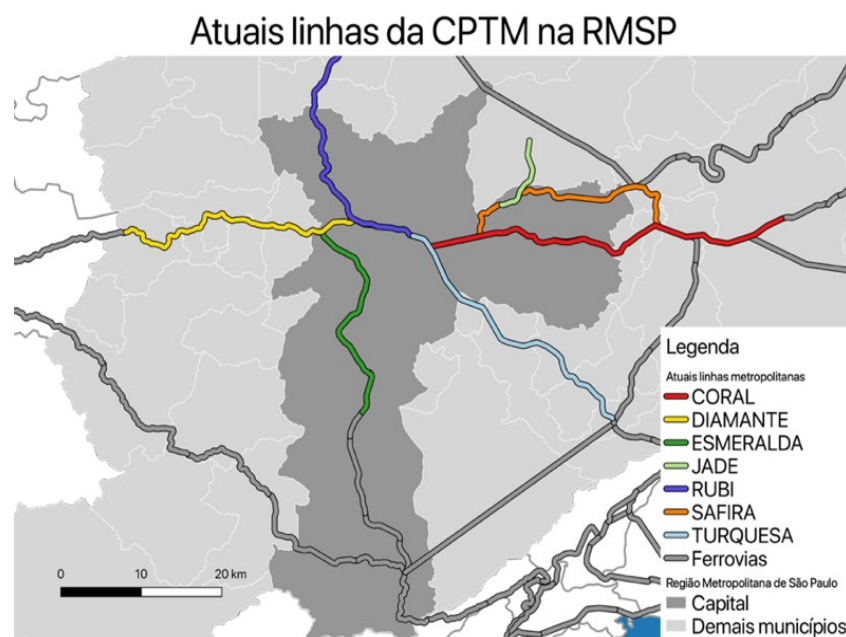
Entre os objetivos específicos, o contrato previa *“introduzir reformas institucionais, organizacionais e de política financeira para garantir sua sustentabilidade financeira a*

¹⁵ Conforme relatórios de implementação nº15110 e nº16117, relativos aos contratos 2563-BR, de 1985; e 2857-BR, de 1987. Disponíveis em: <https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/document-detail/P006358>. Acesso em 19.02.2020.

longo prazo, incluindo ganhos de eficiência de custo, melhoria da integração multimodal, capacidade ampliada e redução substancial de subsídios”. O contrato também defendia melhoria de qualidade e segurança aos usuários, mas o que destacamos é a forma de indução do investimento em transportes, orientado pela integração e sustentabilidade financeira. O objeto foi plenamente atendido, ao longo da década, nos termos do Relatório de implementação nº 18814, de 1999¹⁶.

A ação do BIRD seria determinante na integração Metrô-CPTM a partir 1998, que era objeto de outro contrato de 1998 (L4312-BR); concederia outro empréstimo em 2008 para modernização de linha 11 da CPTM (Contrato 7820-BR), a mais movimentada da rede; e atuaria como consultor contratado pelo GESP para a concessão das Linhas 8 e 9 da CPTM, no início de 2020 (Entrevistado 2).

Mapa 2 - Atuais linhas suburbanas da CPTM.



Fonte: PMSP/Geosampa. Elaborado pelo autor.

A CPTM iniciou suas atividades transportando pouco menos de 900 mil passageiros em 1994, mas viu esse volume triplicar até 2019, como informa seu Relatório de Administração daquele ano. Atualmente, Metrô e CPTM aproximam-se em volume de passageiros transportados diariamente na RMSP.

¹⁶ Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/132221468242056233/Brazil-Sao-Paulo-Metropolitan-Transport-Decentralization-Project>, Consulta em 19.02.2020.

Vemos uma importância estratégica da CPTM para o sistema metropolitano de trilhos. Cerca de 28% dos passageiros que usam (e remuneram) as linhas do Metrô de São Paulo residem em municípios fora da capital e esse número tem crescido¹⁷. Dessa forma, julgamos que a CPTM desempenha uma contribuição importante na demanda mínima de usuários assegurados para a malha delegada dos trilhos metropolitanos, enquanto ela própria depende de subsídio estatal (diferentemente do Metrô, cujo prejuízo operacional é essencialmente devido à ampliação da malha). Para usuários do sistema metropolitano integrado, isso é bom. Mas para as concessionárias remuneradas por passageiro, isso é ainda melhor. Além disso, reforçam a atratividade para concessões futuras de parcelas do sistema, baseados em uma demanda que se mantém sempre alta. Além dos quantitativos, os estudos de modelagem para delegação privada das Linhas 7, 8 e 9 da CPTM combinam aspectos qualitativos dos usuários para fomentar a atratividade de investidores também para o potencial de empreendimentos associados às estações, de acordo com o perfil socioeconômico dos usuários (Entrevistado 2).

4.3 Sistema de planejamento para o transporte metropolitano

4.3.1 A institucionalização do sistema via integração tarifária

Por parte do GESP, os passos mais consistentes na institucionalização formal de um sistema metropolitano foram tomados a partir dos anos 90. A STM foi criada em 1991 (Lei estadual nº 7.450), sob a gestão de Fleury Filho (PMDB), pouco antes da CPTM. Em 1992 iniciaram as tratativas com o BIRD para financiamento de uma nova linha de metrô, com a apresentação de relatórios preliminares pelo GESP (*Inception Report The Sao Paulo Urban Trains System Program(Draft Version)*)¹⁸.

¹⁷ Conforme pesquisa de Caracterização Socioeconômica do Passageiro e seus Hábitos de Viagem de 2018. Disponível em: <http://www.metro.sp.gov.br/metro/numeros-pesquisa/perfil-usuario.aspx> . Acesso em 5.03.2020.

¹⁸ Disponível em: <https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/document-detail/P051696> . Acesso em 20.06.2020.

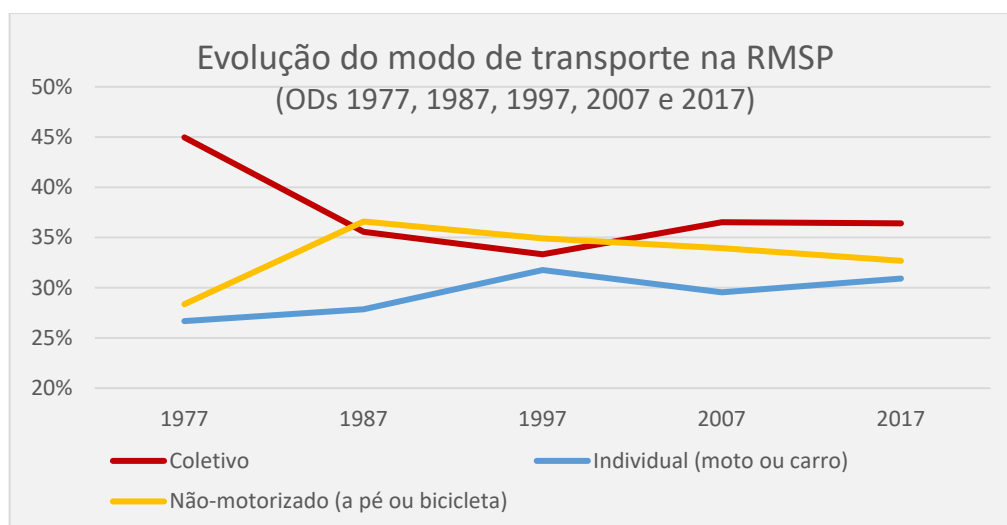
A gestão seguinte, de Mário Covas (PSDB), foi além da reorganização administrativa para tentar protagonizar a integração tarifária, que norteou o então Programa Integrado de Transportes Urbanos (PITU), em 1995 (FREDERICO, 2001, p. 47). O “PITU programa” antecedeu o “PITU plano”. O programa não traçava cenários de investimento ou uma proposta de implantação futura da rede como fizeram os planos em 1998 e 2006 (PITU 2020 e 2025, respectivamente).

Havia um desafio organizacional para integração entre as próprias entidades estaduais. O choque de culturas entre o Metrô e a CPTM era inevitável. Na transição para os anos 2000, metroviários eram cedidos para a CPTM para reformular o funcionamento da empresa. O desafio começava por definir entendimentos comuns para planejar o funcionamento da rede (contabilização de passageiros, qualidade do serviço e mesmo um glossário comum) (Entrevistado 17).

Os anos 90 também indicavam um desafio externo às organizações, que era o declínio no uso do transporte público da metrópole. O fastio dos engarrafamentos da metrópole e danos à saúde pública da população era agravado pelo desafio de custear o sistema de transporte com cada vez menos passageiros (conflitava com o objetivo do contrato 3457-BR de 1992, com o BIRD). O tema transbordou o âmbito estadual e o PSDB provocou a discussão em nível federal, quando seu deputado por São Paulo, Alberto Goldman, apresentou o projeto de lei nº 694/1995. Somente 17 anos depois ele seria convertido na Lei federal nº 12.587/2012 (Política Nacional de Mobilidade Urbana), mas o fundo específico previsto na propositura original não foi aprovado.

A integração tarifária dos trilhos iniciou de forma ainda limitada (nas estações Luz e Brás), em 1998, atendendo o principal objeto do contrato entre GESP e BIRD. Até 2004, foi ampliada para mais estações de transferência gratuita (entre Metrô e CPTM). Depois da adesão ao SBE em 2006, a integração passou a incluir os ônibus paulistanos.

Gráfico 5 - Evolução do modo de transporte na RMSP.



Fonte: Metrô/Pesquisas OD 1977, 1987, 1997, 2007 e 2017.

No meio desse caminho, estavam as cláusulas contratuais do BIRD para o primeiro empréstimo da Linha 4 (contrato L4646-BR), em 2002. O principal elemento contratual que destacamos é a seção 3.06, que verdadeiramente condicionava o crédito à gradual integração do sistema e à avaliação de impactos urbanísticos do projeto. Sintetizamos na Tabela 2 as condições previstas em 2002 e a avaliação pelo BIRD, dez anos depois (Relatório de implementação ICR00001735).

Tabela 2 - Condições de integração metropolitana do empréstimo L4646-BR/2002, do BIRD ao GESP.

Contrato L4646-BR / 2002	Relatório ICR00001735 / 2012
Estabelecer órgão ou entidade regulatória da operação privada dos serviços de transporte urbano na RMSP	Parcialmente alcançado com a implementação da CMCP em 2006. <i>“No entanto, a Comissão Reguladora continua vinculada à STM.”</i>
Manter a comissão regional de coordenação de transporte existente para servir de fórum para discussão de políticas de preços e subsídios do transporte público na RMSP	Atendido com a criação do Comitê Diretor de Transporte Integrado (CDTI), que continua em funcionamento.
Adotar em até 2 anos um bilhete de transporte público multimodal, utilizando a tecnologia de <i>smartcard</i> para garantir a integração do transporte público intermunicipais na RMSP	Considerado atendido pela adoção do Bilhete único paulistano em 2006 pelas entidades estaduais.
Abrir a consulta pública, especialmente ao Município de São Paulo, para integração do serviço de transporte urbano, incluindo a discussão sobre a forma de financiamento	Considerado atendida pela continuidade do CDTI como fórum permanente da RMSP.

Usar o caso da Linha 4 para avaliação, cujos fatores analisados estava o monitoramento de “mudanças nos preços e aluguéis de imóveis na área coberta pela Linha 4, e o efeito da Linha 4 na construção de novas habitações e instalação de novos negócios nessa área”	Avaliação prejudicada, sobretudo pela dificuldade de mensurar o <i>“trauma psicológico”</i> do acidente ocorrido nas obras da estação Pinheiros em 2007. O relatório, no entanto, ressalva que <i>“várias famílias de locatários conseguiram efetuar adiantamentos em novas casas e algumas pessoas de negócios investiram em negócios novos ou expandidos”</i> .
---	---

Fonte: BIRD.

A instituição de uma agência reguladora de transportes públicos de passageiros nas Regiões Metropolitanas nos Estado é prevista no PUB desde os anos 60, mas em 2006 um decreto estadual (nº 51.308) constituiu um “embrião” de caráter temporário para acompanhamento das parcerias até a criação da agência (art. 1º). Trata-se da Comissão de Monitoramento de Concessões e Permissões de Serviços Públicos dos Sistemas de Transportes de Passageiros (CMCP), órgão vinculado ao Gabinete da STM. A falta de independência em relação à administração direta foi alvo de crítica do BIRD, que mesmo assim entendeu contemplada a exigência do Contrato L4646-BR.

A configuração organizacional da CMCP chama atenção. Trata-se de um órgão de direcionamento político e burocrático composto por cerca de dez servidores. Algo muito distante da “cultura metroviária” do corpo de engenheiros do Metrô, entidade a quem eventualmente recorre para subsidiar decisões (Entrevistado 12).

O Comitê Diretor de Transporte Integrado (CDTI) foi criado por uma resolução da STM (30/2006) e por um protocolo de intenções entre o GESP e a Prefeitura da capital. Nenhum representante de entidades da sociedade civil ou de outro município o integrava, assim como a pauta restringia a atenção à articulação entre companhias estaduais e paulistanas. Manteve-se no ostracismo por anos até que, em 2017, a Prefeitura e o GESP celebraram novo protocolo de intenções (2017-0.146.705-0) para implementação de ações de integração dos sistemas de transporte e trânsito, retomando as funções do CDTI até 2022.

Apesar da atuação discreta para o público, a CDTI processa informações do funcionamento dos transportes metropolitanos. Conforme noticiado pelo Relatório de

Administração da SPTrans de 2018, CDTI recebeu estudos sobre os “*impactos das implantações das linhas de Metrô 4 Amarela, 5 Lilás e 15 Prata nos carregamentos das linhas municipais de ônibus e do sistema metroferroviário*”. Trata-se de um exemplo de dado que, para ser solicitado pela lei de acesso à informação, requer uma notícia prévia. Esse conhecimento incidental geralmente tem ocorrido a partir do acompanhamento de documentos societários das entidades, como os relatórios de administração que atendem requisitos da legislação de sociedade por ações. Destina-se a informar o mercado e a acionistas minoritários. O controle da sociedade opera-se na forma de uma governança corporativa.

4.3.2 A institucionalidade oculta do público: o SBE

A integração de uma só tecnologia para todos os modos de transporte da metrópole ainda está incompleta, pois os ônibus intermunicipais e sistemas locais de outros municípios não fazem parte do SBE que utiliza o bilhete único paulistano. Dados do chamamento público conjunto de concessão para um novo sistema metropolitano de bilhetagem (Edital nº 01/2017 mencionado anteriormente) informam que o SBE transportava em 2016 cerca de 13,6 milhões de pessoas de toda a RMSP, todos os dias.

A governança do SBE se encontra em transição. Intensificam-se os passos por parte do GESP para a instalação de uma autoridade metropolitana de transportes, que depende da articulação das ações com o Município de São Paulo (Entrevistados 12 e 17).

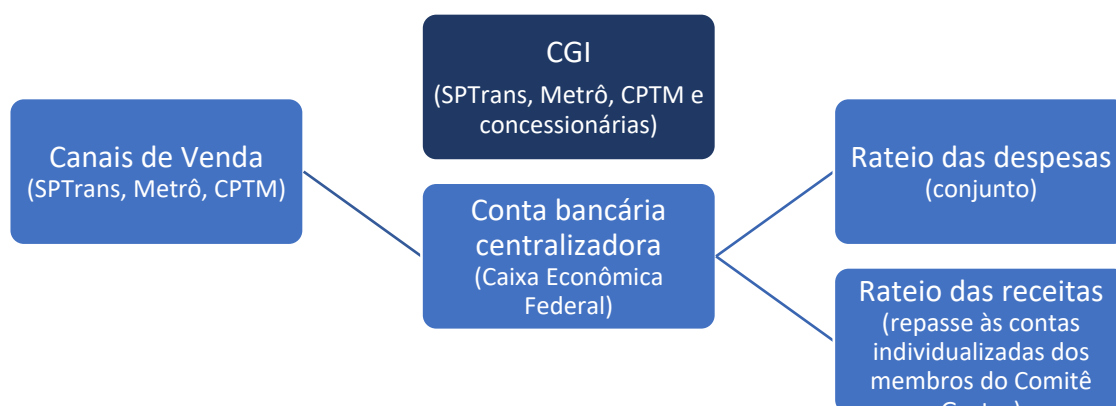
A atual governança mantém o protagonismo municipal da SPTrans ao mesmo tempo que compartilha a gestão das receitas arrecadadas com um Comitê Gestor de Integração (CGI). Desde a adesão do GESP ao SBE em 2005, a arrecadação dos ônibus municipais e rede de trilhos metropolitanos é destinada a uma Câmara de Compensação (ou *clearing house*). Cabe ao CGI administrá-la e definir a divisão da arrecadação. Mas toda a identificação dessa estrutura incidentalmente levantada a partir de ajustes entre as partes. Não existe lei, decreto ou outra norma de organização.

A reconfiguração institucional do sistema municipal de transportes em 2001 (e sua formalização desde então) também previa a criação de uma entidade específica de âmbito municipal para gestão financeira da arrecadação e distribuição das receitas (Lei municipal 13.241/2001, art. 31). Essa entidade nunca foi instalada, ficando a SPTrans com a função de também gerenciar o SBE, depois de sua criação em 2004.

A regulação da Câmara de Compensação não é feita por norma do GESP ou do Município, o que não afasta a construção de uma regulação consensual. Com a adesão das companhias estaduais, foi celebrado o Convênio de integração operacional e tarifária que recebe diferentes numerações na SPTRANS (2005/023), na CPTM (nº 842754209100) e no METRÔ (nº 0180589101). Desde então, o convênio é continuamente prorrogado e aditado para inclusão de novos partícipes. O último aditamento, incluía a concessionária Via Mobilidade para participar da *“repartição de valores da parcela de arrecadação dos operadores do sistema metroferroviário, na conta de centralização financeira”* (Processo de Metrô nº 0180589101). Os termos aditivos 4 e 5 incluíram as concessionárias das Linhas 6 e 18, ora estudadas. A última prorrogação do convênio noticiado pelo Metrô vence em outubro de 2020.

A forma mais fácil de acesso público a essa informação é acervo de contratos e convênios do Metrô. A câmara de compensação é basicamente uma conta bancária (na Caixa Econômica Federal) e o CGI um colegiado sem personalidade jurídica. Não configura consórcio público. Não existe uma estrutura interfederativa de prestação de contas do CGI. Do lado do Município, a SPTrans divulga diariamente os dados de arrecadação e distribuição entre os lotes concedidos a empresas e consórcios de ônibus. O mesmo não ocorre no caso dos operadores dos trilhos, cuja receita tarifária somente pode ser reconstituída a partir da contabilidade societária (relatórios de administração).

Figura 4 - Funcionamento do SBE (bilhete único) após convênio entre Município de São Paulo e Estado.



Fonte: GESp, Edital de chamamento público conjunto do Estado e do município de São Paulo nº 1/2017.

O SBE compreende apenas a arrecadação de tarifas pelo bilhete único paulistano. Em 2017, era composto por aproximadamente 1.300 linhas de ônibus e 340 quilômetros de trilhos, transportando todos os dias cerca de 13,6 milhões de pessoas¹⁹. Sua arrecadação pela Câmara de Compensação divide-se em dois segmentos: um de transportes sobre pneus, operado pela SPTrans; e outro representado pelo Comitê Metroferroviário, constituído pelo Metrô, CPTM e as concessionárias (Via Quatro, Move São Paulo, VemABC e Via Mobilidade).

A cada aditamento com a inclusão de concessionárias, a ordem dos recebimentos (geralmente no Anexo III) é revista. Atualmente, a remuneração obedece a seguinte ordem de satisfação de despesas: SPTrans, Via Quatro (Linha 4), Move SP (Linha 6), VemABC (Linha 18), Via Mobilidade (Linhas 5 e 17) e, por fim, Metrô e CPTM conjuntamente. Trata-se de uma sequência em tese, porque as linhas 6, 17 e 18 ainda não operam, nem ensejam remuneração tarifária.

A arrecadação via tecnologia da bilhetagem eletrônica varia entre os participantes do CGI. No caso da SPTrans, chegava a 95% em 2016, conforme o edital conjunto de chamamento nº 01/2017. Mas conhecer os dados que são publicados e conhecidos na

¹⁹ Conforme Anexo II (Descrição SBE) do chamamento público conjunto do Estado e do município de São Paulo nº 1/2017, aprovado pelo Conselho Gestor do Programa de Parcerias Público Privadas do Estado de São Paulo. Disponível em: <http://www.parcerias.sp.gov.br/Parcerias/Projetos/Detalhes/135>. Acesso em 5.03.2020.

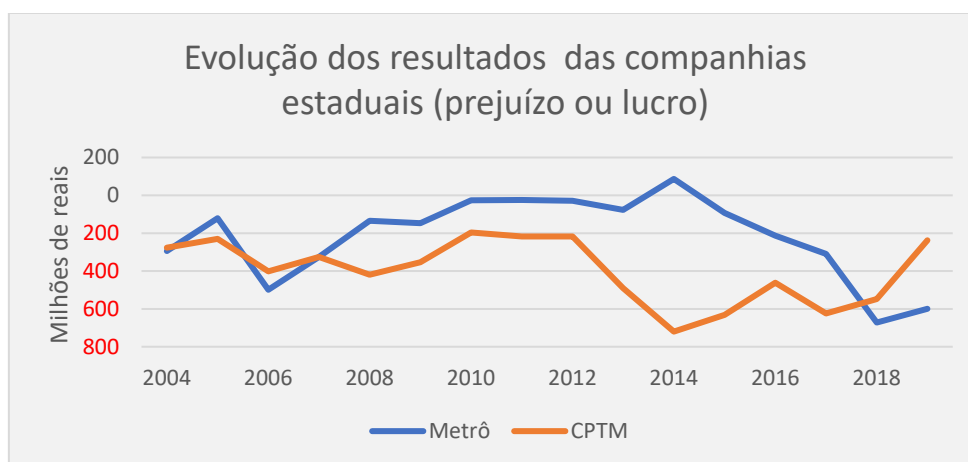
escala municipal (pela SPTrans) é uma tarefa impraticável no segmento metroferroviário. Algumas reconstruções podem ser inferidas a partir da participação dos trilhos no quantitativos de passageiros transportados. Mas qualquer aproximação demandaria critérios para definir valores diferenciados entre passageiros pagantes (integrais e transferências) e gratuidades. Dados do Metrô e da CPTM permitem saber a arrecadação anual com tarifas pela operação dos transportes (por relatórios de administração). Mas desde 2017, a concessionária da Linha 4 não discrimina a receita tarifária em seus demonstrativos contábeis de encerramento de exercícios fiscais (apenas para recebíveis futuros)²⁰.

A visão turva do funcionamento do SBE impede que a sociedade e imprensa se posicionem em ocasiões que o Metrô e CPTM alegaram perdas e judicializaram disputas com a SPTrans, em 2019 (processo de notificação judicial nº 1019450-83.2019.8.26.0053). A transparência da arrecadação do segmento metroferroviário é claramente deficitária e o declínio (mesmo que lento) da participação da SPTrans combinado ao crescimento da participação das concessionárias metroferroviárias no CGI contribui para isso.

Os indícios do impacto da ordem de pagamento do SBE são possíveis nos demonstrativos de resultados dos exercícios (DREs) do Metrô e da CPTM. As PPPs não criaram o prejuízo das companhias estaduais, que já existia antes do primeiro contrato. Tampouco o prejuízo coberto por subsídios e subvenções públicas é necessariamente ruim, porque contempla o investimento de ampliação da rede. O problema é que o tamanho do prejuízo se agrava após 2012 (ano de início de operação comercial da Linha 4). Deixa-se de arrecadar a receita tarifária enquanto se mantém a despesa de investir na ampliação (Gráfico 6).

²⁰ Conforme publicação no periódico Diário Comércio, Indústria & Serviços, de 23/02/2018.

Gráfico 6 - Prejuízo do Metrô e CPTM.



Fonte: GESP (Balancos das empresas estaduais de 2005 a 2019).

Não conhecer os números de arrecadação também significa não saber o limite do que pode (ou vale a pena) ser concedido. Mesmo que hipotético, em um determinado momento (desconhecido do público) seriam necessários subsídios e subvenções hoje limitados ao Metrô e à CPTM para cobrir também remunerações contratuais de concessionárias.

Enquanto o Governo coloca dinheiro nas últimas da fila, CPTM e Metrô, está “tudo bem”. O problema é se chegar a um ponto que (o Governo) precise pagar o que as concessionárias teriam que receber. Ou seja, o problema começa se o equilíbrio da “clearing” for afetado e começar a “comer” o que elas teriam para receber. É isso que é o limite, porque afeta a “clearing house”. Enquanto o metrô tem um percentual grande das linhas dá mais garantias. Mas no futuro, em tese, se você conceder tudo, a “clearing house” pode sofrer o impacto da tarifa efetivamente cobrada do usuário. (Entrevistado 7)

Julgamos lógica e necessária uma evolução para uma agência metropolitana, mas a transparência prévia e permanente de dados de arrecadação conjunta do SBE ou seu sucessor é uma condição estritamente necessária.

4.3.3 A institucionalidade distante do público: transparência e comunicação

Pierson (1993, p. 624) destaca o efeito cognitivo como uma das mais poderosas consequências da política pública. O acúmulo de informações como uma fonte de assimetrias. Distintamente de outros movimentos sociais urbanos, cuja tradição de ativismo social se confunde com a própria redemocratização e criação de espaços institucionais formais, a participação da sociedade nas definições de mobilidade da

metrópole encontra-se em formação, monitoramento de notícias e produção de seus próprios dados. Ainda para Pierson (1993, p. 626), a avaliação de políticas públicas afeta três tipos de atores: elites governamentais, grupos de interesse e o grande público (*mass public*). Nossa atenção neste tópico é como a informação chega ao grande público e que tipo de conhecimento permite.

Ao tratarmos de transparência e divulgação, temos dois focos de análise: os dados de demanda do sistema e as intervenções propostas no espaço urbano. Começamos com a demanda de passageiros.

Nossa leitura é que, dentro da burocracia, haja uma migração na forma de divulgação dos dados. Por obrigação de ofício, mantém-se a transparência, mas altera-se o destinatário da informação privilegiando-se formas corporativas de divulgação. A fonte mais atualizada de informações sobre o transporte metropolitano (apesar de fluida) é atualmente encontrada nos relatórios de administração anuais do Metrô, CPTM, SPTrans e concessionárias. Trata-se de exigência da lei de sociedade por ações (Lei federal 6.404/1964, art. 243). No caso do Metrô e da CPTM, os dados são mais completos que os disponíveis no portal de transparência do GESP. Dados oficiais não prestam informações sobre as concessionárias (Via Quatro e Via Mobilidade). Ou seja, a informação prestada não é do sistema sobre trilhos, mas das linhas operadas pelo Metrô e CPTM.

É verdade, no entanto, que os relatórios de administração do Metrô passaram a apresentar um panorama geral do sistema (incluindo as concessionárias e os sistemas de ônibus da EMTU, capital e demais municípios) a partir do Relatório de 2017. A companhia exerce ainda que de uma maneira indireta o papel de informar o público com dados mais organizados que o órgão responsável por sistematizá-lo, a STM. Esta remete à consulta a cada uma das entidades operadoras (SIC 47451204493). Nisso reside o problema de monitoramento dos números do sistema e como cada entidade (pública ou privada divulga sua contabilização). As concessionárias (ViaQuatro e Via Mobilidade) não distinguem passageiros oriundos de transferências.

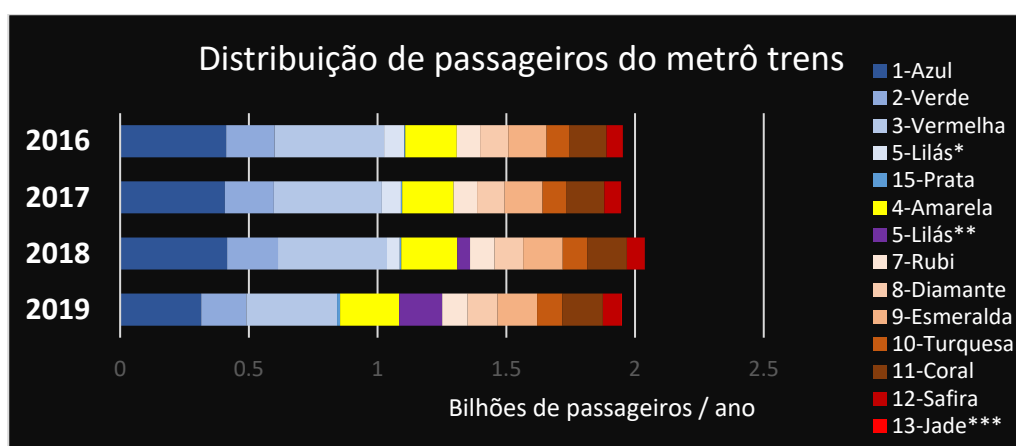
Em nosso contato (Protocolo de atendimento 111320), as concessionárias remetem à consulta aos dados agregados e divulgados em seus canais institucionais (sítios eletrônicos). Como exemplo, a Linha 4 não informa quantos de seus usuários provêm de transferência (da rede do Metrô e CPTM). Em novembro de 2019, era possível identificar que 70% dos passageiros de toda a linha embarcavam (por transferência ou ingressantes à rede) nas estações onde existe integração com o restante da rede da CPTM (Pinheiros), com o Metrô (Paulista, República) ou ambas (estação Luz). A dificuldade gerada ao desagregar dados de usuários impede que seja conhecido o número de usuários (consumidores) oriundos da CPTM e do Metrô. Esse tipo de informação é importante para a governança do sistema. São dados desagregados do sistema que serviriam para a sociedade monitorar o funcionamento e utilidade da PPP. Sua indisponibilidade torna impraticável qualquer avaliação pela sociedade. Automaticamente, condiciona o acesso à informação à intermediação pelo Estado e, agora, pelo mercado, que tem assento no CGI.

Enfatizamos a falta de informações sobre a distribuição de passageiros como um problema por duas razões. O primeiro já foi retratado e consiste em não permitir a visão de um sistema único de trilhos metropolitanos. O outro é não permitir o monitoramento da transformação do sistema após a introdução de parcerias privadas. A comparação entre oferta pública e oferta privada é um critério relevante de análise de PPPs. Os britânicos o utilizam para aferir o “melhor valor” no gasto público, na forma do *Public Sector Comparator* (PSC) (PECI & SOBRAL, 2007, p. 4). No caso da rede de trilhos, a definição de um critério de comparação não deve se limitar à construção da linha isoladamente, mas também à sua operação e funcionalidade na rede. Sem a divulgação de dados sistematizados anteriormente à delegação, é impossível estabelecer um critério de avaliação e monitoramento do que seria vantajoso nas atuais e futuras delegações do serviço.

Na sequência, apresentamos a redução da participação relativa do Metrô nos transportes metropolitanos sobre trilhos. Isso é um problema para a transparência do sistema, uma vez que as companhias estaduais (Metrô e CPTM) ainda representam canais institucionais de acesso à informação melhores que os dados disponibilizados

pelas concessionárias. Nada impede que maiores exigências de transparência e governança sejam exigidas em futuras delegações, mas não é o caso atual. O funcionamento do sistema é reconstruído a partir de fontes e critérios diferentes obtidos em cada operador privado do serviço. As informações foram prestadas pela CPTM (SIC46560204492) e STM (SIC47451204493) e os dados agregados da Via Quatro e Via Mobilidade.

Figura 5 - Distribuição de passageiros transportados por linhas metroferroviárias na RMSP.



Fonte: Metrô, CPTM, STM, Via Quatro e Via Mobilidade. Elaboração do autor.

* Até 07/2018. **A partir de agosto de 2018. *** A partir de junho de 2018.

A individualização das linhas é importante porque a distribuição de usuários por linha interfere na sustentabilidade dos operadores, investimentos esperados e avaliação de utilidade em delegar o serviço. É como vemos a concessão da Linha 5, por exemplo. Ela foi combinada à conclusão das obras da Linha 17 (objeto da mesma concessão). Apesar da abertura de consultas públicas antecedendo sobre a concessão, é difícil compreender a utilidade da delegação quando não se compreende a limitação que impõe ao restante do sistema. Especialmente, a limitação que a arrecadação privada trouxe para o construtor da infraestrutura de ambas as linhas, o Metrô. A linha 5 responde pelo maior endividamento do GESP.

A narrativa de defesa da delegação privada desde outubro de 2015 (216ª ROCED) foi justificada na extensão da Linha até o Jardim Ângela custeada pelo parceiro privado. A cronologia de fatos assume independência dos discursos consignados em arenas decisórias restritas como os colegiados do primeiro escalão do GESP (CPED E CGPPP). O

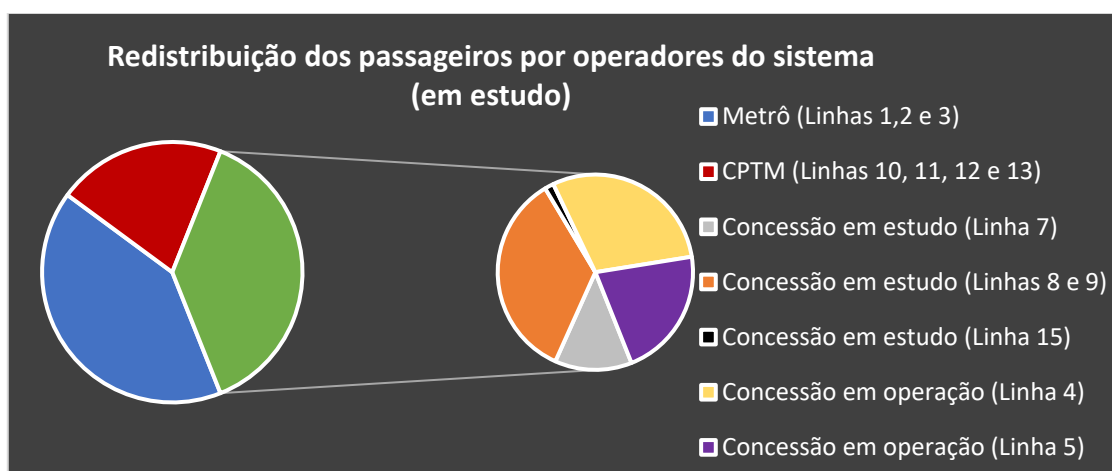
contrato de concessão nº 3/2018 (cláusula 52) fala genericamente da responsabilidade por eventuais investimentos de extensão da linha a serem futuramente pactuados. É difícil encaixar qualquer responsividade dos agentes quando pela linguagem e pelos destinatários do processo decisório são tão restritos. Schmidt (2008, p. 306) levanta a necessidade de abordar as instituições também nos discursos que alimentam as decisões:

“... a representação de ideias (como os agentes dizem o que estão pensando em fazer) e as interações discursivas através das quais os atores geram e comunicam ideias (para quem o dizem) em contextos institucionais específicos (onde e quando diz)”.

No caso acima, a ausência de retorno tarifário se justificaria ao público se não houver a ampliação da linha? O público sabe que pode cobrar isso? Entendemos que não. É também o caso da justificativa, desde julho de 2015, para concessão ainda em fase de estudos das Linha 7 da CPTM, para articular-se à proposta do Trem Intercidades (TIC) de São Paulo a Americana (68ª ROCGPPP). O monitoramento da ação estatal futura depende do acompanhamento dessas justificativas, hoje comunicadas apenas por atas de conselhos superiores, porque sequer os contratos as preveem. Ou seja, “como os agentes dizem o que estão pensando em fazer” indica o funcionamento dessas instituições e afeta as possibilidades de seu controle *a posteriori*.

Dados da Plataforma de Parcerias do GESP informam os estudos realizados para conceder futuramente a operação das Linhas 7, 8, 9 e 15. A divisão operativa em si não é necessariamente um problema, mas sim a quem caberá a convergência da informação sobre o sistema e a avaliação da utilidade em concessão das partes. Atualmente, Metrô e CPTM são os maiores contribuintes para tornar públicas informações do conjunto do sistema (uma atribuição que seria da STM). Do lado das concessionárias, a fragmentação é formal, mas a concentração de grupos econômicos é notória, como abordaremos na sequência.

Gráfico 7 -Redistribuição dos operadores de transporte sobre trilhos, conforme estudos em andamento em 2020.



Fonte: GESP.

No acompanhamento de dados do sistema, verifica-se uma lacuna temporal nos anos de introdução das parcerias. Existe a informação e ela é acervada pelo setor público. Mas não é tornada pública. Dados de transporte público na RMSP faziam parte do Anuário Estatístico acervado pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE) até 2003. Ao menos no caso do Metrô, a distribuição de passageiros por linha sempre foi conhecida. A CPTM divulga em seus canais os dados a partir de 2019, mas reconstitui o histórico partir de 2010 por requisição de interessados (SIC 72092201305).

São dados como esses que subsidiaram a estimativa (otimista e baseada na Linha 1) do mínimo de passageiros asseguradamente remunerados à concessionária da Linha 4 (Edital de licitação da Linha 4, Anexo IV do de 2006), conforme informação da STM (SIC7712920989). Estimativas que demandam um monitoramento social.

4.3.4 Capital e trabalho na economia política dos transportes metropolitanos

A delegação de parcelas dos transportes metropolitanos ao setor privado traz um aspecto menos evidente dos papéis desempenhados pelo setor privado no sistema de planejamento. Trata-se da reorganização que o crescente emparceiramento acarretou tanto para empresas operadoras dos serviços como dos trabalhadores e seus sindicatos.

A política de transportes metropolitanos tem no Sindicato dos Metroviários o que julgamos ser o principal papel contestador das PPPs dos trilhos, mais do que qualquer outro movimento social. Nesse aspecto, lembramos o que vimos no Capítulo 1, que a governança envolve essencialmente a forma de interação entre agentes políticos atuantes e o potencial de constranger decisões. No caso dos metroviários, esse papel apresenta uma tendência de esvaziamento do seu poder contestatório às PPPs, a exemplo do que verificamos no caso do sindicato dos motoristas de ônibus. Por outro lado, a segmentação do setor empresarial nos trilhos ocorre diferente da dispersão verificada nos ônibus. As atuais concessionárias em operação das Linhas 4 e 5 integram os mesmos grupos econômicos. Portanto, destacamos que as PPPs metroviárias implicaram uma reorganização em curso dentro do setor privado, onde capital e trabalho seguem tendências opostas de concentração e fragmentação, respectivamente.

A principal distinção é o porte das empresas envolvidas. O atual estágio tecnológico do sistema reforça a interdependência dos modos de transporte, porque são complementares na forma “troncal-alimentado”. Mas o troncal sobre trilhos não comporta substitutivos. Se houver linha de metrô ou trem, prescinde-se do controle regulatório para assegurar a preferência dos usuários (e a sustentabilidade financeira do sistema). Isso traz um descompasso nas economias políticas do ônibus e dos trilhos. Nestes, a diferença também se altera entre concessionários operadoras do serviço (Linhas 4, 5 e 17) para os concessionários-empregadores, contratados para as PPPs integrais (das Linhas 6 e 18).

As concessões de trilhos em operação representam apenas dois casos em São Paulo, utilizamos a referência dos ônibus urbanos da capital para ilustramos nosso argumento.

Na capital, os debates sobre a divisão de lotes territoriais do transporte se arrastaram desde 2013 até a assinatura de novos contratos em setembro de 2019. A divisão anterior dos lotes do transporte urbano remontava à licitação de 2003, da gestão de Marta Suplicy. Se considerarmos o volume de passageiros das concessionárias antes da mudança dos contratos (em 15 de agosto de 2019), o sistema estrutural apresentava 21

empresas e o local, 15. Dessas, quatro concessionários transportavam mais que 500 mil passageiros cada um (Consórcio Bandeirante de Transporte, Sambaíba Transportes Urbanos Ltda., Viação MetrÓpole e Allibus Transportes Ltda) (Fonte: SPTrans).

Um mês depois (15/09/2019), os novos contratos redistribuíram o território municipal em 32 lotes (redes estrutural, local e o novo subsistema de articulação). Eles foram concedidos a 21 empresas diferentes, concentrando o poder econômico, a princípio. Mas houve redução da participação e maior uniformização do número de passageiros transportados. Nenhuma concessionária, isoladamente, alcançava 400 mil passageiros (SPTrans). Os números totais mantêm a centralidade regulatória da SPTrans no sistema de planejamento, enquanto a maior dispersão reduz o impacto de cada contrato individual no conjunto do sistema. A possibilidade de atritos contratuais significa um poder de barganha individual dos concessionários reduzido. Isso ocorre especialmente quando envolve o direito de greve, que passa a se restringir ao recorte territorial do lote licitado e à empresa empregadora. Os termos da licitação foram bastante contestados nos 6 anos de tramitação e não pretendemos abordá-los. Tampouco se pode ignorar o poder econômico concentrado do sindicato empresarial de transportadores, o SP Urbanuss. O que nos é relevante nesse momento é que de fato houve uma desconcentração econômica do serviço concedido ao setor privado. O reflexo disso vai além das concessionárias, pois produz impactos também na organização e contestação por parte de sindicatos de trabalhadores.

O repertório de ação dos trabalhadores de ônibus também se dispersou. O SBE contribuiu para eximir a SPTrans em dissídios coletivos de greve relativos a problemas no pagamento de trabalhadores. Com os recursos financeiros diariamente disponíveis nas contas de concessionárias, não se justificava trazer a companhia municipal a litígios entre empregadores e empregados. O repertório de ação coletiva por meio da greve restringiu-se aos concessionários após 2006, quando a SPTrans deixou de figurar em dissídios relacionados a demandas salariais em lotes específicos. A partir desse período não foram identificados dissídios de greve da categoria críticas ao planejamento do transporte para a integralidade do território paulistano. A única exceção foi canhestro uso do direito de greve na transição dos contratos de concessão em 2019, cuja

orquestração por quatro das maiores empresas de ônibus foi suscitada pelo Prefeito Bruno Covas, do PSDB. O movimento grevista sequer se contrapôs nas ruas à medida preventiva pleiteada na justiça pela SPTrans (Acórdão do Tribunal Regional do Trabalho da 2ª região nº 1001596-59.2019.5.02.0000). Desde 1990, a ação do Sindmotoristas confirma seu papel como agente político apenas coadjuvante na organização do sistema metropolitano.

Nos trilhos, encontramos dois sindicatos: dos Metroviários e dos Ferroviários, com empregados do Metrô e da CPTM, respectivamente. O repertório de ação coletiva mais impactante para a vida urbana da metrópole pertence aos metroviários. Sua maior greve, ainda em 1988, levou à demissão de 300 empregados pela gestão do Governador Orestes Quércia (PMDB). A reconfiguração público-privada do sistema metropolitano é uma de suas ações recentes mais relevantes. Isso motivou a greve de agosto de 2006, que repudiou a PPP da Linha 4 de forma eloquente: impactou 3 milhões de passageiros²¹.

Mas a derrota judicial desse dissídio gerou um precedente de consequência política. O Tribunal Regional do Trabalho de São Paulo (TRT 2ª Região) considerou ilegal o uso da greve como expediente de contestação da concessão privada de linhas (Acórdão nº SDC-00204/2007-1, de embargos de declaração do processo nº 20258.2006.000.02.00-5). Isso implicou o esvaziamento de seu principal repertório de ação e protesto nos três contratos de concessão que se seguiram (inclusive as duas PPPs aqui analisadas).

Em seus canais institucionais, os metroviários ainda exigiram a rescisão do contrato de PPP da Linha 4 por mais alguns anos. Também acusaram o Metrô de direcionamento na licitação das Linhas 5 e 17 em favor da CCR²². De sua oposição à concessão, destacamos que o Sindicato foi a única entidade a verdadeiramente criticar o modelo de negócio nas ocasiões em que a modelagem foi submetida à crítica pública. Argumentavam que o

²¹ Disponível: <https://vejasp.abril.com.br/blog/memoria/sete-greves-que-marcam-o-metro-de-sao-paulo/>. Acesso em 20.06.2020.

²² Disponível: <http://www.metroviarios.org.br/site/privatizacao-das-linhas-5-e-17-entenda-porque-voce-esta-sendo-lesado/>. Acesso em 18.06.2020.

incremento da demanda diária da Linha 5 chegaria a 800 mil passageiros por dia e que em apenas 6 meses pagaria o valor de outorga pago ao GESP. A demanda atual não alcançou esse número. Atualmente, beira os 600 mil passageiros por dia. Mesmo assim o papel como agente político (isolado) é legítimo ao questionar o modelo e a necessidade de emparceiramento não combinada à construção de nova infraestrutura.

A delegação de linhas ao setor privado retoma um aspecto de identidade entre metroviários. Apesar de entrevistados (12 e 17) considerarem como certa a crescente concessão das linhas, foi apontada forte vinculação e identificação da categoria com as linhas 1 e 3 (Entrevistado 12), o que seria um verdadeiro empecilho à delegação decorrente de uma cultura organizacional.

Atualmente, o Sindicato dos Metroviários também representa empregados das concessionárias Via Quatro e Via Mobilidade, o que o aproxima do funcionamento fragmentado (por empregador), observado para o Sindmotoristas. Com o uso da greve esvaziado para contestação de PPPs, imaginamos que a atuação do Sindicato dos Metroviários seja crescentemente direcionada apenas às relações entre empregador e empregados.

Por parte dos empregadores, a concentração econômica nos trilhos é muito maior. O volume de investimento é a primeira barreira de entrada, mas a evolução nas poucas linhas concedidas tem caminhado para a concentração. Não consideramos a concentração econômica como um problema em si. Afinal, o instrumento da PPP para ampliação do metrô é acima de tudo justificado pelo compartilhamento do endividamento com o setor privado (alavancagem). É um valor da PPP a capacidade de alavancagem, ao mesmo tempo que causa receio do agravamento de assimetrias de acesso à informação.

As atuais concessionárias Via Quatro (Linha 4) e Via Mobilidade (Linha 5 em operação e linha 17 em implantação) apresentam ao menos 75% de seu capital social controlado pelo Grupo CCR, com ampla atuação na concessão de rodovias, aeroportos e mobilidade urbana. Além do metrô paulistano, o Grupo opera a mobilidade urbana no Rio de Janeiro

(VLT Carioca e CCR Barcas) e o metrô de Salvador (CCR Metrô Bahia). A maior parte das ações da CCR (55%) é negociada no chamado “Novo Mercado” da Bolsa de Valores de São Paulo, um segmento com maiores exigências de governança corporativa e transparência. No momento, o atendimento a essas exigências do mercado de ações tem sido essencial para compreender o funcionamento dos contratos de concessão, resultados alcançados e riscos. Ainda que os destinatários dessa comunicação sejam acionistas e potenciais investidores, é uma maneira improvisada de acompanhamento público das concessões, uma vez que os canais institucionais da STM sobre parcerias não vão além de formalidade normativa e contratual. O restante do capital mantém-se fechado em partes iguais dos Grupos Soares Penido, Mover e Andrade Gutierrez.

Além da CCR, destaca-se o papel do Grupo RuasInvest Participações, que é acionista minoritário de ambas as concessões em operação. O grupo iniciou tratativas, depois abandonadas, para suceder o controle da Move SP, concessionária da Linha 6. Sua atuação prévia consolidou-se na produção de carrocerias (Caio Induscar) e na exploração de mobiliário urbano. Na cidade de São Paulo, administra os abrigos de ônibus e painéis publicitários (Ótima).

Nas duas concessões metroviárias em funcionamento, os dois grupos (RuasInvest e CCR) transportam 31,70% dos passageiros do metrô e 19,36% de todos os passageiros nos sistemas de trilhos metropolitanos.

O Consórcio Move São Paulo, que detém a Linha 6, passou a representar um novo capítulo nessa concentração econômica. É formado pela Construtora Queiroz Galvão S/A, Odebrecht Transport Participações S/A, UTC Participações S/A e Eco Realty Fundo de Investimentos em Participações (formado pelas demais sócias). As duas primeiras, as maiores empreiteiras do país.

As sócias do Move foram severamente impactadas quando desbaratados os esquemas de corrupção pela Operação Lava Jato, após a assinatura do contrato em 2013. A consequência foi a impossibilidade de captação de empréstimos de longo prazo junto ao BNDES. Obtiveram, no entanto, crédito do mesmo Banco por meio dos chamados

“empréstimos-pontes”, que visavam o atendimento de despesas iniciais como a mobilização de canteiros de obras. Foram dois no total, um no total de 550 milhões de reais, contratado com o BNDES em janeiro de 2015 (nº 14210072); e outro no valor de 325 milhões de reais, contratado em maio do mesmo ano (nº 14210071). Contudo, o investimento esperado do parceiro privado alcançava 5 bilhões de reais e o montante financiado corresponderia a cerca de 80% desse total.

O aspecto que pretendemos destacar é o porte do parceiro privado para realização da PPP. Se outras concessões capturam um segmento do mercado com uma multiplicidade maior de agentes, a infraestrutura de trilhos opera-se em um grau de concentração muito maior. O grande porte do concessionário passa a ser algo não apenas esperado, mas também requisitado nas condições de contratação do concessionário. Substitui-se a obra segmentada por lotes contratadas pelo setor público, como verificado em outras linhas do metrô paulistano. Além disso, observa-se a que o carro-chefe das concessionárias migra da prestação do serviço para a construção civil. Contudo ainda não permite caracterizar a atratividade do setor para fundos de investimento (*private equity*), como exemplificado no capítulo anterior para as concessões de rodovias. Isso quer dizer que a financeirização dessas PPPs metroviárias conserva o perfil de atrair empreiteiras de maior porte, ainda com capital doméstico.

Apesar de enfatizado o valor do investimento de capital de mais 10 bilhões de reais (da qual cerca de 75% corresponde à obra civil), o valor total do contrato da Linha 6 ultrapassa 23 bilhões de reais (Contrato STM 15/2013). Isso é uma escala inédita para um único projeto e um único contrato, especialmente por se localizar dentro de um perímetro urbano. O porte da despesa equipara-se à implantação de uma refinaria ou hidrelétrica. Se tomarmos novamente como referência as obras financiadas com recursos federais do PAC, o projeto da linha 6 era superado em abril de 2020 apenas pela Usina de Belo Monte, o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ) e a Refinaria Abreu Lima, enquanto projetos pontuais²³. Nem a obra de transposição do Rio São Francisco ou o Porto Maravilha carioca alcançaram as mesmas cifras.

²³ Disponível no painel de obras do Governo Federal:

Mesmo com o impacto de anos de Operação Lava Jato, duas das sócias do Consórcio Move (os Grupos Odebrecht e Queiroz Galvão) eram ainda as maiores empreiteiras do país (conforme ranking de 2019 da publicação especializada “O Empreiteiro”²⁴). A substituição de quotas de participação no consórcio vem sendo negociadas com o grupo espanhol Acciona (9ªRCOCj). O posicionamento do GESP é claro em tentar aproveitar as etapas burocráticas, com a sucessão dos sócios da concessionária. Desde 2018, a caducidade²⁵ do contrato com a Move foi prorrogada mais 6 vezes. Caso efetivada a negociação, o projeto substituiria uma das maiores empreiteiras do mundo (Odebrecht) por outra ainda maior (conforme ranking da publicação especializada Engineering News Record – ENR)²⁶. Também seria uma novidade em um mercado de provisão de infraestrutura a presença de capital majoritariamente estrangeiro.

Já a Concessionária do Monotrilho da Linha 18 - Bronze S/A (sob denominação de “VemABC”), SPE formada para o contrato STM nº 11/2014. Mesmo com escopo menor que a Linha 6, a contratação importa um valor de 13 bilhões de reais. O início das obras nunca foi autorizado pelo GESP, que nesse caso foi o principal responsável pelo não cumprimento da etapa preparatória à execução (não desapropriou as áreas previstas). A VemABC informou não ter seu acesso a crédito comprometido pela Operação Lava Jato, havendo noticiado também acesso a capital estrangeiro (Entrevistado 15). Sua composição é formada por Benito Roggio Transportes S/A, Construtora Cowan S/A, Encalso Construções Ltda. e Primav Construções e Comércio S/A. Os sócios destacam-se no Brasil pela concessão de rodovias.

Apenas a título de ilustração, a concentração ocorre também na segunda maior rede de metrô do país, no Rio de Janeiro, com prevalência do Grupo Invepar nos trilhos do metrô

<http://transferenciasabertas.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=painelcidadao.gvw&lang=en-US&host=QVS%40srvbsaiasprd01&anonymous=true> . Acesso em 14.04.2020.

²⁴ Disponível em: https://revistaoe.com.br/wp-content/uploads/2019/11/Revista_OE_576_Final_Digital-1.pdf . Acesso 14.04.2020.

²⁵ A caducidade é a hipótese de encerramento do contrato de concessão por inexecução da concessionária, prevista pela LRA geral de concessões (Lei federal nº 8.987/1995).

²⁶ Disponível em: <https://www.enr.com/toplists/2019-Top-250-Global-Contractors-1> . Acesso 14.04.2020.

carioca e algumas linhas de veículo leve sobre trilhos (VLT). A Invepar é uma *holding* formada por grandes fundos de previdência de servidores de estatais brasileiras (Petros, Funcef e Previ) e um fundo de investimento (FIP Yosemite).

Lembramos mais uma vez que nossa atenção é voltada à assimetria de ferramentas para avaliação das partes concedidas do sistema. No caso dos trilhos paulistanos, o porte dos agentes responsáveis pela negociação é tão elevado que a ação coletiva emergente da sociedade é praticamente inviabilizada se não houver intermediação estatal.

Na escala do Município, existe um conselho responsável pela política de mobilidade que concilia sociedade civil e prestadores de serviços, assim como o assento no CGI para distribuição da arrecadação é da SPTrans, com divulgação diária dos dados. Na escala estadual dos transportes, não existe colegiado metropolitano integrado ou acompanhado pela sociedade civil. Além disso, o segmento metroferroviário no CGI é distribuído diretamente entre as companhias estatais e as concessionárias. Isso implica um conhecimento de dados de arrecadação, funcionamento e distribuição de passageiros às entidades com assento no CGI, algo absolutamente distante dos canais de acesso à informação pela sociedade.

4.3.5 Transformações em curso na operação privada dos transportes

Ao tratarmos da configuração do capital nos transportes metropolitanos, abordamos até aqui o novo dimensionamento dos agentes a representarem maiores barreiras de entrada à economia política desse setor. Mas além disso, existe uma dinâmica interna dos transportes metropolitanos a incrementarem a participação relativa dos trilhos

Há outros fatores a contribuir com a reconfiguração do capital nos transportes metropolitanos. Relacionam-se a novos hábitos e à cadeia produtiva dos insumos do transporte, que é especialmente desafiadora no caso dos ônibus (Entrevistado 17). A mudança de tecnologia é condição colocada também por políticas públicas relacionadas às mudanças climáticas a concessionários privados, um desafio quase irrelevante para os trilhos.

Em 2018, a Lei municipal nº 16.802 alterou a Política Municipal de Mudanças Climáticas (Lei nº 14.933/2009, art. 50), para estender por mais dez anos a eliminação de combustíveis fósseis do serviço público de transporte, prevista para aquele ano. Nisso, as concessionárias de ônibus não estão sozinhas. A seu lado está a indústria do ônibus. A produção nacional perderia para o continente europeu (Entrevistado 17), que concentra parte dessa produção na metrópole. A indústria que se instalou no país juntamente com a de automóveis na década de 50, assiste à entrada de novas tecnologias (sem uso de combustíveis fósseis) e fabricantes, com vigorosa atuação do GESP²⁷.

As mudanças normativas das políticas ambientais fazem ressurgir a dualidade regulatória entre o formal e o informal. Ao menos quatro fatores diferentes parecem impactar o segmento dos ônibus no transporte coletivo: a necessidade de supressão de combustíveis fósseis da rede municipal, em conformidade com o Acordo de Paris (que exigiu a eliminação, não mera redução); a viabilidade do custeio do transporte coletivo formal, mesmo que subsidiado; a crescente informalidade na forma de novas tecnologias que desafiam o custeio do sistema e ações em prol do clima, como a *Uber*; e, por fim, a inexorável necessidade da rede local integrar a frota de ônibus metropolitana no futuro.

A tendência de declínio da participação do Município de São Paulo no total de passageiros transportados e o acréscimo de usuários de trilhos urbanos combina-se à entrada das concessionárias no CGI que comanda a arrecadação do SBE. Há também uma redução do espaço do Metrô e CPTM para a deliberação da STM. Esse conjunto de fatores deve ser visto com receio para a transparência do setor, ainda que vejamos a constituição de uma autoridade metropolitana de transportes como um fato inexorável.

²⁷ Ver: <https://www.investe.sp.gov.br/noticia/chinesa-byd-pode-comprar-fabrica-da-ford-para-fabricar-caminhoes-eletricos/>. Acesso em 20.06.2020.

A participação relativa das concessionárias privadas de trilhos ganha destaque, enquanto o volume de passageiros transportados pela SPTrans cai (Tabela 3).

Tabela 3 - Evolução de passageiros transportados por entidade.

	2016	2017	2018	2019
Transporte sobre trilhos	-0,85%	-0,21%	4,66%	6,31%
Metrô	-0,92%	-1,05%	-0,34%	0,55%
ViaQuatro	1,06%	-0,40%	8,66%	5,76%
ViaMobilidade (início em 09/2018)				*236,29%
CPTM	-1,21%	0,98%	4,30%	0,51%
Transporte sobre pneus	-1,20%	-2,46%	-1,35%	-3,82%
SPTRANS	0,70%	-1,75%	-2,28%	-5,80%
EMTU	-4,67%	-3,82%	0,30%	0,24%
Ônibus - Outros Municípios	-4,67%	-3,82%	-9,64%	0,23%
Total de Transportes	-1,09%	-1,73%	-0,88%	-0,30%

Fonte: Relatório de Administração do Metrô, 2019.

*A Via Mobilidade iniciou suas atividades em agosto de 2018, razão pela qual o incremento de 2019 não é um parâmetro seguro.

Essa dinâmica ilustra o desafio de manter a sustentabilidade financeira (pelo número de usuários) da infraestrutura metropolitana de transportes coletivos – cuja manutenção é dispendiosa. Para isso, a regulação tem um papel importante, assim como teve no passado com a introdução do SBE. Julgamos que o sistema de planejamento para os transportes metropolitanos tem apresentado grande eficiência regulatória, comparado à ação para outras políticas urbanas sociais altamente dependentes da informalidade. Os confrontos na sociedade, a judicialização de conflitos e a internalização de novas tecnologias pela regulação (notadamente a Uber) têm sido rapidamente resolvidos por tribunais superiores e incorporadas pela legislação (Zanatta & Kira, 2018). Também a complementaridade das formas não motorizadas vem atraindo a atenção de legisladores.

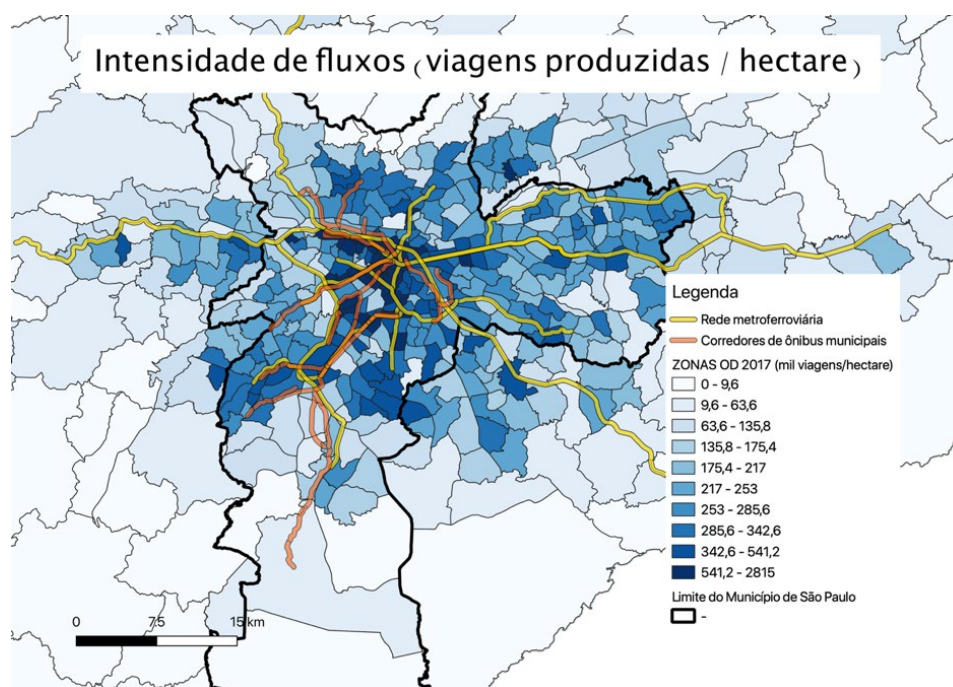
Destacamos o fato dessa eficiência regulatória ser responsável pela expansão do sistema de planejamento e garantia de atratividade a operadores privados. Mas não é o estágio da eficiência na regulação da gestão do espaço que permanece sujeita às

contingências do regime espacial (especialmente da informalidade). As PPPs integrais tornam-se mais complexas por combinarem ambas as dimensões regulatórias (prestação de serviço e inserção no espaço urbano), com dinâmicas distintas em um só contrato.

Acerca da prestação dos serviços, ainda é cedo para atribuir causalidades ao impacto desse fenômeno nos diferentes modos de transporte coletivo. Mas é possível afirmar que os diferentes sistemas de ônibus têm sido os mais ameaçados pela perda de passageiros. A queda de passageiros impacta a posição decisória da SPTrans no sistema como um todo, uma vez que seu espaço relativo no conjunto de passageiros transportados na metrópole tem queda média anual de 0,5% do volume total transportado, nos últimos 5 anos. Mas a manutenção do serviço na formalidade é hoje menos dependente da regulação municipal, após a introdução do SBE. Com isso, cresce a tendência para que a atual cooperação entre os entes federativos se reconfigure institucionalmente sob a forma da agência metropolitana. A confusa regulação do SBE contribui para essa tendência, sem perder o rígido controle da formalidade de quem integra ou não o sistema. Mas uma agência metropolitana impõe desafios de governança, contrapondo a concentração econômica do setor de trilhos viabilizada pela eficácia regulatória do serviço de transporte coletivo ao princípio de gestão participativa da regulação urbanística.

A sustentabilidade financeira do transporte metropolitano é uma preocupação de longa data, orientando a formulação da política pública acima descrita. Mas a introdução de operadores na escala de atendimento de linhas de metrô, bem como o comprometimento estatal com uma demanda mínima de usuários inaugura uma nova fase dessa racionalidade. A particularidade da RMSP tem também um papel nisso, seja pelo volume da demanda e capacidade de mobilização de capitais de maior porte, seja pela existência de contrapontos a essa racionalidade dentro da sociedade.

Mapa 3 - Corredores troncais(ônibus ou trilhos) e intensidade de viagens produzidas por zona OD 2017 (viagens / hectare).

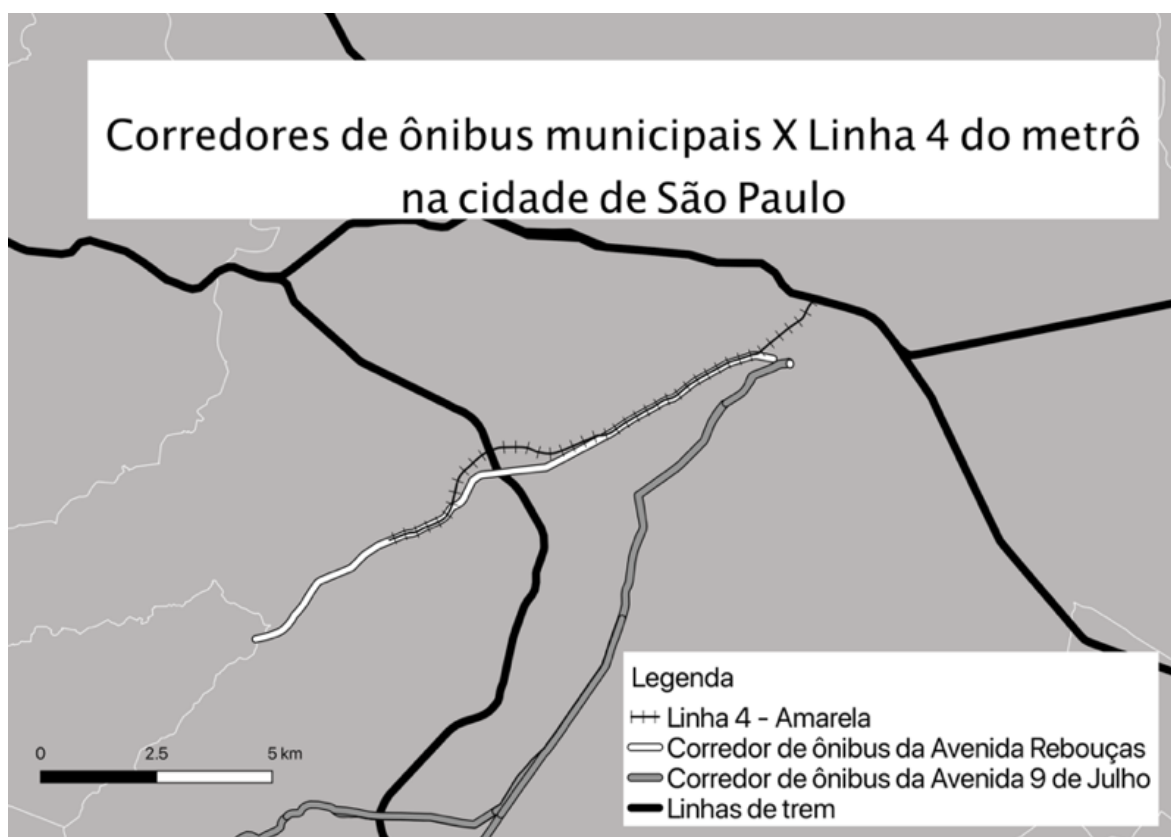


Fonte: Metrô (OD/2017) e PMSP. Elaborado pelo autor.

A partir dos dados da Pesquisa Origem/Destino de 2017 (OD2017), verifica-se que o desenho da infraestrutura dos eixos de transporte responde à constituição de demandas historicamente construídas na estruturação da cidade, assim como as reforça. Sob uma ótica estritamente racional, a sobreposição de corredores de ônibus (Avenida Nove de Julho e Rebouças) e um linha de metrô concedida (Linha 4) (Mapa 3) estabeleceria uma “concorrência” pelos usuários (consumidores) (Entrevistado 12).

Mas ainda que haja a necessidade de racionalização da rede, o receio de falta de usuários não se sustenta. A demanda da metrópole apresenta excedentes, com implicações para condições de conforto (lotação). Mesmo com sobreposição de sistemas (ônibus e trilhos), a Linha 4 transportava a média de 818mil passageiros em dias úteis de setembro de 2019, superando a Linha 2 (Verde). As superlotadas Linhas 1 (Azul) e 3 (Vermelha), aproximando-se cada uma de 1,5 milhão de passageiros por dia, em setembro de 2019, não podem representar uma referência operacional do sistema.

Mapa 4 - A “concorrência” entre modos de transporte por usuários (consumidores).



Fonte: PMSP.

Nesse sentido, ressaltamos o comentário do Entrevistado 4, da sociedade civil organizada: *“estimar a demanda por uma permanente superlotação é esperar que o transporte seja sempre horrível para o usuário. Sempre muito lotado.”* Ao mesmo tempo que simples, o raciocínio manifesta uma reflexão imprescindível. A de que racionalização dos custos não pode ser o único fio condutor do planejamento da política setorial. É um fator importante, mas custo e conforto serão variáveis inversamente proporcionais. A ponderação entre eles requer mecanismos de governança ampliados.

4.3.6 Movimentos sociais

A organização de movimentos sociais e seu repertório de ação coletiva é muito mais disperso e diversificado para a mobilidade urbana do que a mobilização popular verificada em torno de outras políticas setoriais urbanas no Brasil. Mesmo as formas de mapeamento de grupos requerem a combinação de critérios. Parte da dispersão decorre dos distintos repertórios de ação (uso de redes sociais, protestos nas ruas,

participação em coletivos urbanos mais abrangentes). Mas existe algo comum na fala de entrevistados dessas organizações (Entrevistas 4, 11 e 18): a correspondência entre a sociedade civil e as estruturas do Estado para atender à política de mobilidade. Como se o arranjo institucional emergente da sociedade espelhasse a fragmentação da burocracia para a política setorial de mobilidade. A multiplicidade de temas (calçadas, ciclovias, ônibus, tarifas, novas tecnologias de compartilhamento, trilhos etc.) traduz-se nos grupos de ativistas com escalas de abrangência local e nacional, ou mesmo articulação internacional (Entrevistado 11). Alguns exemplos são: Sampa-a-pé, Cidade-a-Pé, Cidade Ativa, Ciclocidade SP, MobiSampa, Mobilize, Anciclo, Paraciclo, Preta-vai-de-bike, *Mobility-as-a-service*, *Bus-on-demand*, além do MPL. O destinatário principal das demandas desses grupos é o ente municipal. O Entrevistado 11 informou maior coordenação nacional entre cicloativistas, mas também as demandas relacionadas ao transporte coletivo observam uma articulação nacional do MPL. Mesmo com uma orientação abrangente, o funcionamento do MPL segue a fragmentação territorial, notadamente as diferentes dinâmicas de cada município (Entrevistado 4). Na escala da metrópole, a ação de associações de bairros e sua pressão junto às Câmaras locais da RMSP não deve ser ignorada. Grupos formados nos bairros paulistanos da Vila Brasilândia e São Mateus foram destacados como tendo atuação histórica na melhoria do transporte coletivo (Entrevistados 11 e 4). Na Brasilândia, houve intensa atuação da comunidade entre 2004 e 2005.

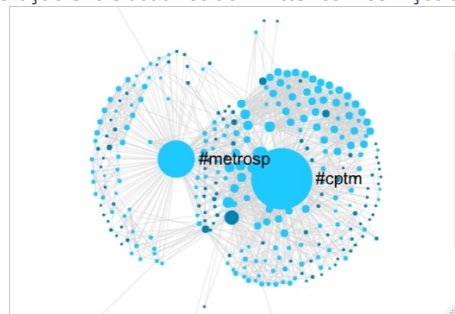
Nesse processo em formação e organização da sociedade, destacamos a relevância dos protestos de junho de 2013, de acordo com o relato dos Entrevistados 4 e 11. Após o impacto das manifestações, as associações de bairros e comunidades reunidas em torno de temas específicos (como ciclistas) crescem em visibilidade enquanto movimentos reivindicatórios dentro da cidade. Além deles, crescem outros tipos de movimentos: um deles pleiteando a defesa de direitos (*advocacy*) dentro de um rol mais abrangente de temas e um segundo tipo, relacionado à formação de agentes e produção de informação (Entrevistado 11).

No primeiro caso, a mobilidade entra em temas como o direito à cidade, como no caso do Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), sediado em Brasília; ou o direito do

consumidor, como o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC) de São Paulo, com foco principal no serviço de transporte municipal de ônibus. No perfil de formação, vemos a presença também do setor público, no caso paulistano. Trata-se de iniciativas como a residência no Laboratório de Inovação Aberta (MobiLab), da SPTrans, como espaço aberto a debater aprimoramentos no sistema de transporte, regulação da inovação e produção de dados. Nesse perfil de formação, destaca-se a produção de dados pela academia e pequenas empresas financiadas por fundações do terceiro setor (Itaú, Oxfam, Ford), assim como a informação do cidadão que é o foco de coletivos (ViaTrolebus, Coletivo Metropolitano de Mobilidade Urbana (COMMU), Diário do Transporte, Plamurb, SPsobreTrilhos, metroecptm).

Julgamos que o papel informativo desses coletivos é sintomático do problema de transparência e inadequação de uma comunicação social eficiente para a sociedade. Registre-se que a função precípua destes coletivos é informar em tempo real o funcionamento das redes de transporte coletivo e tecer especulações a partir de fragmentos do planejamento oficial para mobilidade. Sua principal forma de ação está nas redes sociais, onde capturamos por meio do software “R” (pacotes *rtweet* e *Rfacebook*) a maior intensidade de interação dos coletivos acima identificados com o Metrô, CPTM e as bem menos frequentes comunicação com as concessionárias de trilhos (Via Quatro e Via Mobilidade), conforme Figura 7. Foram desconsideradas interações com pessoas físicas, apesar do atual Secretário de Transportes Metropolitanos utilizar contas pessoais para comunicação institucional e relacionar-se com esses coletivos.

Figura 6 - Interação entre usuários do Twitter com serviços de mobilidade.



Fonte: Twitter. Elaborado pelo autor²⁸.

Esses coletivos, no entanto, não integram as grandes coalizões nacionais, como verificado por exemplo nos movimentos de outros segmentos, como a União Nacional por Moradia, por exemplo.

Também não se perfilam a tais coalizões populares as entidades nascidas em meio ao debate técnico, como a ANTP. Esta entidade, aliás, foi percebida como um prolongamento dos posicionamentos técnicos das companhias estatais, no relato dos Entrevistados 4 e 11. Basta lembrarmos que a ANTP nasceu com o objetivo de criar um substrato técnico às fases iniciais do Metrô.

Com a dispersão de temas de mobilidade na sociedade, o MPL passou a sintetizar o que julgamos haver sido o principal veículo de contestação das ações do Poder Público relacionado ao transporte coletivo. Não obstante posicionar-se pela contrariedade à prestação privada dos serviços, a entidade não possui ação definida em relação às PPPs metroviárias. Indagado sobre o tema, o Entrevistado 4, respondeu que *“cada posicionamento tem que ser construído com atividade de formação e mobilização social”*.

A verdade é que mesmo a pauta original do MPL nasceu de ideia oriunda da burocracia municipal, a *“tarifa zero”* (Entrevistado 4). O tema ficaria esquecido até 2004, quando ressurgiu no Fórum Social Mundial de Porto Alegre (FIX *et al.*, 2015, p. 184). Ali formou-

²⁸ Pesquisa de usuários com o seguintes assuntos (hashtags) #metrosp, #cptm, #viaquatro e #viamobilidade. Pontos azul-escuros produzem informação (tweets), enquanto pontos azul-claros apenas a reproduzem (retweets).

se o MPL, com essa pauta e em resposta a manifestações estudantis (como a “Revolta do Buzu” de Salvador, em 2003). O movimento já teria nascido com representatividade nacional, organizando protestos em distintas cidades do Brasil (como Florianópolis, Porto Alegre, Goiânia, Vitória, Brasília, Natal, Teresina, Porto Velho) (ORTELLADO, 2013, p. 116). Somente ganhou espaço na imprensa nacional e apoio da opinião pública após a mobilização para as manifestações de junho de 2013, que teve seu estopim em São Paulo (Entrevistado 4).

A ação do MPL pelos protestos nas ruas foi paradigmático para a centralidade dos transportes urbanos no debate político das cidades. Maricato (2015, p. 47) destaca que eclosão dos protestos promovidas em junho de 2013 devia ser vista com naturalidade, porque havia muito tempo que se encontrava latente nas periferias. Mas o MPL representava diferenças na forma de reivindicar: era (e ainda é) formado essencialmente por membros da classe média urbana e trazia as manifestações para áreas abastadas da cidade. Isso dava uma visibilidade inédita dos veículos de imprensa às demandas de periferias e à forma de repressão estatal. A cor da pele e a origem eram determinantes da forma de repressão. As manifestações do gênero que existiam até então nas periferias, ao largo dos noticiários, representavam sentenças condenatórias a seus integrantes (ou mesmo a morte) no enfrentamento da polícia²⁹ (MARICATO, 2015, p. 16). A novidade da ação do MPL estava em colocar “*estudantes e profissionais intelectualizados*”, dando visibilidade na imprensa a insurgências periféricas. Isso fez crescer a adesão do público. A participação do público nas manifestações após de 13 de junho de 2013 começaram a contabilizar centenas de milhares (Entrevistado 4).

Porém, o atendimento da pauta específica (a redução da tarifa pelo GESP e Prefeitura) desmobilizou o MPL sem representar uma reconfiguração de forças políticas progressivas (AVRITZER, 2017, p. 50), em parte sob o constrangimento de integrarem governos. Maricato (2011, p. 15) destaca a dificuldade de articular esse repertório de ações em 2013 com “*abordagens holísticas, grandes revoluções ou reformas*”. Esses

²⁹ Vale lembrarmos que cerca de 70% de todas as prisões no Estado de São Paulo são em flagrante, o que dispensa a realização de investigação e reforça o peso probatório da declaração policial (Zaffalon, 2017, p. 274). Ou seja, a prisão nos protestos confunde-se com a própria condenação de manifestantes.

movimentos sociais urbanos, formados pela classe média ou pelos mais pobres, passariam a adotar ações de caráter imediatista, com *“pontos estratégicos, de grande impacto político e social”*.

No período que se seguiu até a realização dos Jogos Olímpicos do Rio de Janeiro de 2016, cresceu a criminalização de movimentos urbanos (Entrevistado 4). Em São Paulo, a repressão de movimentos é iniciada com a proibição legal do anonimato (proibição de máscaras), pela Lei estadual 15.556/2014. Na sequência, a Presidente Dilma Rouseff, uma ex-guerrilheira contra a ditadura, promulgaria a Lei federal nº 13.260/2016, que tachava de terrorismo e apenava com 12 a 30 anos apoderar-se de modo temporário serviços públicos essenciais, como meios de transporte (art. 2º, parágrafo 1º, inciso IV). A lei institucionalizava um controle de atos populares que se ajustava perfeitamente ao ultraconservadorismo político que se instalou no país nos anos seguintes.

A atuação da sociedade na política de mobilidade e, especificamente na política de transportes metropolitanos encontra a melhor representação de uma governança “à sombra da hierarquia” estatal (JESSOP, 2016, p. 16). A participação e legitimação social das ações do poder público apresentam grande dependência da forma como as várias manifestações do Estado organizam o tema. Isso não significa ausência de governança.

Partindo-se de Kooiman (2003, p. 115), a quem as formas de governança definem como se realizam as interações, identificamos que os transportes metropolitanos são tipicamente definidos por uma governança hierárquica, em que as *“interações de governo manifestam um caráter ‘de cima para baixo’: aqueles que governam são, ou se veem, como, de alguma forma, sobrepostos aos governados”*. Atribuímos uma fonte dessa sobreposição à ausência de transparência, que verdadeiramente coloca em uma posição superior (de comando) autoridades que possuem informações indisponíveis para o monitoramento do público.

Todavia o Estado apresenta várias faces. Após 2013, o Município abriu canais participativos. Tanto para formação e debate (o MobiLab), como novas arenas de participação a integrem o sistema de planejamento de âmbito local, como o Conselho

Municipal de Transporte e Trânsito (CMTT), bastante atuante e diverso. Ao mesmo tempo, é considerada como certa a criação de uma autoridade metropolitana de passageiros (Entrevistados 12 e 17). Sua constituição e legitimidade depende de novos paradigmas para o funcionamento de uma governança hierárquica. Kooiman (2003, p. 130) defende que a legitimação da autoridade superior deixa de ser um requisito constitutivo legal para precisar ser adquirida.

No contexto urbano brasileiro e na peculiaridade do arranjo institucional da RMSP, esse entendimento nos inspira cuidado. A ampliação da rede do metrô conta com amplo apoio. Mas os caminhos preferenciais para persegui-la (as PPPs) não parecem fomentar suficiente debate com a sociedade. Tanto é assim, que a atuação mais contundente a constranger as escolhas de governantes pelas parcerias ainda vem do Sindicato dos Metroviários, mesmo que não mais possa usar seu direito de greve para esse fim. Nenhum outro movimento ocupou o lugar do contraponto e a dispersão da sociedade entre temas e canais de participação é um fator limitador.

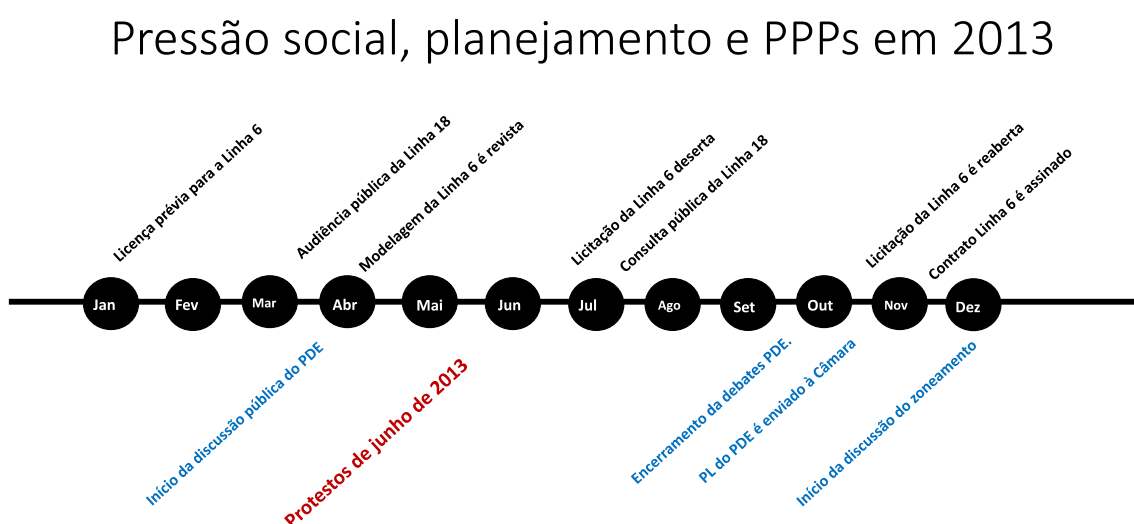
Se tomarmos os anos de 2011 a 2014, a intensidade das manifestações nas ruas coincide com a efervescência dentro da burocracia de nível local e estadual. De um lado, a regulação urbanística das cidades de São Paulo e São Bernardo do Campo eram inteiramente revistas com base em uma campanha participativa de revisão de seus planos diretores e leis de zoneamento. Em ambos os casos, a melhoria da mobilidade foi uma das estratégias adotadas.

Mas o que de fato traria impactos de mobilidade para as duas cidades estava na priorização de investimentos para o transporte coletivo metropolitano, o que derivava das mudanças regulatórias na provisão de infraestrutura e serviços. A regulamentação em 2011 (Decreto estadual nº 57.289) de procedimentos para manifestação de interesse privado (MIP) a mudança federal da Medida Provisória 575/2012 do aporte (um adiantamento de recurso público ao investimento do privado) multiplicou as propostas de empreendimentos de infraestrutura apresentados ao GESP (Entrevistado 16). Com condições fiscais favoráveis, o GESP deu prosseguimento a diversos estudos de emparceiramento. Assim como a regulação urbanística das cidades, o período entre

2011 e 2014 também teria concentrado um acúmulo jamais visto de modelagens para as parcerias (Entrevistado 16). Entre elas, o caso das Linhas 6 e 18.

Sob o ponto de vista formal, não faltaram instâncias para manifestação da sociedade. Com tantos eventos concomitantes, julgamos que a sociedade civil organizada priorizou caminhos institucionais conhecidos no sistema de planejamento: o processo de revisão do plano diretor. Apenas no processo participativo paulistano, mais 25,6 mil comparecem, discutiram e apresentaram mais de 10 mil propostas de texto³⁰.

Figura 7- Eventos ocorridos em 2013, relacionados à gestão participativa durante a modelagem das Linhas 6 e 18.



Elaborado pelo autor.

Na definição de alocação da infraestrutura na metrópole, a instância decisória ambiental merece destaque, com sua institucionalidade própria para franquear a participação da comunidade. Nessa arena de decisão, traçados para as Linhas 6 e 18 foram discutidos nos ritos de obtenção de licença ambiental prévia (LP), em janeiro de 2013; e, depois, de instalação (LI), em novembro de 2014.

³⁰ Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/plano-diretor/processo-participativo/>. Acesso 20.06.2020.

Os traçados foram meramente assimilados na legislação municipal de São Paulo e São Bernardo do Campo. O eixo de estruturação da Linha 6, uma área propensa ao maior adensamento construtivo, foi reconhecido pela lei, mas apenas tornado vigente por decreto do Prefeito após iniciada a obra, em 2016 (Decreto nº 56.782). Apesar do atraso, a obra será eventualmente entregue para cumprir a finalidade do zoneamento pactuado com a população. Caso mais grave é o de São Bernardo do Campo, cuja legislação municipal inteira, especialmente a criação de uma operação urbana consorciada (OUC) foi definida em processo participativo com a sociedade sobre o traçado da Linha 18, que não deverá ser implantada.

Entendemos que essa dispersão de temas e de instâncias decisórias implicam uma baixíssima efetividade da participação popular na deliberação dos projetos das linhas de metrô foi baixíssima. No caso de ambas as linhas, os decretos de utilidade pública (DUPs) emitidos antes da conclusão da modelagem precisaram ser revistos posteriormente à contratação. Esse desencaixe entre áreas propostas para desapropriação e as comunidades afetadas foi solucionado no âmbito de contratos já firmados, fora das instâncias participativas de gestão urbana e ambiental. É nesse período em que a população afetada na Bela Vista e na Vila Brasilândia negociou com a concessionária da Linha 6.

4.4 Síntese do Capítulo 4

Registramos a dinâmica entre agentes envolvidos nos processos de deliberação e operação do sistema de planejamento antes de introdução das PPPs metroviárias. Também utilizamos a abordagem sistêmica para enquadramento dos agentes e de seu alcance nos processos deliberativos (MANSBRIDGE et al., 2012, p. 9). Novamente, procedemos a este quadro analítico, alocando os agentes apresentados até aqui nas quatro arenas que conduzem às decisões do transporte metropolitano no sistema de planejamento: o espaço onde são tomadas decisões vinculantes, o espaço de institucionalização e preparação dessas decisões, as arenas informais de construção de entendimentos e, por fim, arenas formais e informais de aspectos de temas específicos

não necessariamente orientados a vincular decisões estatais (preocupações comuns de alguns grupos e aspectos de percepção imediata).

De maneira muito sintética o que tentamos trazer aqui, as deliberações do sistema de transporte metropolitano são conduzidas pela Administração Direta do Estado, com grande capacidade de influência política do município de São Paulo. Portanto, não das demais cidades.

A preparação das deliberações conta com uma grande institucionalização formal que permeia a operação do sistema de planejamento. Nesse sentido, identificamos o papel do BIRD. Apesar de condicionar ações em cláusulas contratuais de empréstimos, a efetiva deliberação e escolha de caminhos foi mantida na esfera estatal. As contratações de financiamentos foram categorizadas nesta oportunidade como partes de uma arena preparatória da deliberação. Também integram essa arena, uma burocracia de perfil tecnocrático. Os melhores exemplos disso são a SPTrans, Metrô e CPTM, que operam um emaranhado regulatório bastante eficiente na contenção da informalidade, limitada transparência e potencial atratividade de delegação privada. A nosso ver, são essas instâncias que ainda definem o ritmo da integração metropolitana. O esvaziamento do papel das organizações sindicais na configuração do sistema transporte, relaciona-se com a construção de entendimentos favoráveis à delegação privada dos transportes metropolitanos.

Na arena de formação de entendimentos informais, situamos o Sindicato dos Metroviários que, apesar de ter sua contrariedade à delegação privada dos serviços metroviários foi contida pelo Poder Judiciário, ainda exerce constrangimentos de maneira informal (manifesta-se contrariamente às delegações e sindicaliza empregados das concessionárias). O funcionamento regulado e pouco monitorado da arrecadação tarifária do SBE é outro exemplo da ausência de formalizações mais explícitas e entendimentos tácitos. Sua instituição abriu um caminho à concessionárias de trilhos na composição e decisão de seu colegiado responsável, o CGI. Concessionárias de ônibus da capital não compõem o CGI, integrado pela SPTrans, Metrô, CPTM e concessionárias

de metrô. Ainda como responsável pela construção de entendimentos informais situamos a ANTP, que fornece um respaldo técnico importante a governos e sociedade.

Por fim, consideramos que os demais municípios da RMSP e os movimentos sociais possuem uma influência muito confinada a temas específicos ou a territórios locais. Na organização proposta por Mansbridge *et al* (2012, p. 9), essa quarta categoria pode se manifestar formal ou informalmente, mas o escopo deliberativo é reduzido. É a maneira como vemos a atuação de movimentos sociais, mesmo aqueles mais impactantes como o MPL. Não vemos a fragilidade dos grupos sociais nessa arena como resultante da falta de instâncias formais e deliberativas, como um conselho de transportes metropolitanos, por exemplo. Vemos sua fragilidade na multiplicidade de temas e dificuldade de articulação social. Mesmo que reconheçamos uma governança hierárquica nos transportes, ela não pode prescindir da construção de entendimentos e estratégias do que se pretende da política. Davies destaca que mesmo a teoria da ação comunicativa habermasiana preocupava-se com a vitalidade democrática das organizações da sociedade civil com uma atuação além das interações permitidas pelo Estado (DAVIES, 2011, p. 65).

Também na posição de arenas de microdeliberações colocamos as demais prefeituras de cidades da RMSP como Guarulhos ou São Bernardo do Campo, que não alçaram posições de construção de entendimentos mais abrangentes sobre estratégias de integração. Atritos entre a regulação urbanística e a regulação dos serviços prestados e da infraestrutura instalada operam-se neste conjunto do sistema de planejamento dos transportes, onde o aspecto urbanístico regulado pelas cidades acomoda-se àquilo que é decidido nas instâncias deliberativas do GESP e da Prefeitura de São Paulo.

Figura 8 - Representação esquemática das arenas deliberativas dos transportes metropolitanos.



Fonte: Elaborado do autor.

5 PPPs DAS LINHAS 6 (LARANJA) e 18 (BRONZE) DE METRÔ

5.1 Visão geral dos estudos de casos

Mantemos na análise dos casos a distinção das arenas decisórias propostas por (MANSBRIDGE et al., 2012) para auxiliar a identificação das mudanças promovidas pelas PPPs na política de transporte metropolitano. Apesar de a principal arena deliberativa das parcerias no GESP passar a ser o Conselho Gestor de PPPs (CGPPP), entendemos que é nas instâncias preparatórias dessa decisão que se encontram as principais mudanças. Companhias estaduais perdem relevância relativa para novos órgãos da administração direta do GESP. Também nessas instâncias identificamos a principal fonte de desencontros entre partes do sistema de planejamento que deliberam sobre o ordenamento territorial, tipicamente protagonizado pelos municípios, e as partes que deliberam sobre a priorização e localização da infraestrutura de transportes metropolitanos.

Outras arenas informais ou de microdeliberações sobre temas específicos não apresentaram grandes alterações em relação a interação entre agentes da política metropolitana de transportes. O escopo limitado de deliberação não muda, mas altera-se a pauta demandada pela sociedade. A implementação da linha e seu impacto nas regiões centrais de São Paulo reduziu o papel de movimentos de mobilidade urbana, fazendo crescer a relevância do tema da moradia. Em todo o caso, uma atuação ainda insuficiente para pleitear qualquer revisão do modelo de PPP e inclusão de demandas.

Se o desencontro entre o planejamento territorial e a implantação da infraestrutura não é novidade, entendemos que os casos ora narrados de PPPs aumentam essa distância, operando-se essencialmente a partir de uma racionalidade esperada da burocracia para entregar resultados. Contudo, a ausência de mecanismos e estruturas burocráticas de planejamento territorial na escala estadual fazem com que a implementação desses projetos prevaleça sobre qualquer estratégia territorial clara e coesa de entes federativos, bem como sobre uma racionalidade consolidada de gestão participativa do planejamento urbano. Os conflitos se operam na escala comunitária, em recortes muito

menores que a concepção das PPPs do metrô em escala metropolitana. Porosidades de participação social ou proteção judicial de direitos são reconhecidas, mas as partes de provisão de infraestrutura e ordenamento territorial do sistema de planejamento operam-se inteiramente apartadas.

Este Capítulo, além desta visão geral dos projetos, traz o funcionamento de novas racionalidades a decidirem sobre uma política urbana de transportes com déficits participativos anteriores às PPPs e conclui com os impactos territoriais, esperados ou já verificados dos projetos.

As PPPs metroviárias das Linhas 6 (Laranja) e 18 (Bronze) do metrô paulistano são consideradas “PPP’s integrais”, assim caracterizadas por delegarem conjuntamente ao setor privado a execução da obra de infraestrutura (túneis e estações), o material rodante (os trens) e a operação diária das linhas. Inserem-se em uma rede metropolitana de transportes, mas geram efeitos para além do serviço de transporte. Uma linha de metrô impacta o espaço de seu entorno imediato e também inter-relação entre os lugares da metrópole, o que passa a ser considerado “perto” ou “bem localizado”. Ambas as PPPs foram contratadas por modelos de concessão patrocinada (contratos STM 15/2013 e 11/2014), cuja remuneração é realizada pela arrecadação de tarifas, receitas acessórias (como por exemplo a exploração imobiliária), além do “patrocínio” estatal que consiste em contraprestações e aportes.

A Linha 6 encontrava-se até 2016 em plena execução, quando as sócias da Concessionária Move São Paulo S.A foram severamente comprometidas em escândalos de corrupção da Operação Lava Jato³¹ e suspensão do acesso ao crédito público federal subsidiado (BNDES). A Concessionária é sociedade de propósito específico (SPE) que reunia as duas maiores construtoras do país na época de assinatura do contrato, a Construtora Queiroz Galvão S/A e Odebrecht Transport Participações S/A, as quais se

³¹ A Operação Lava Jato, assim designada pela Polícia Federal brasileira em razão de sua origem estar vinculado a tráfico de influências e desvio de recursos públicos na estatal petrolífera, acabou por comprometer boa parcela do setor público do país e o setor da construção civil a partir de 2014.

uniam à UTC Participações S/A e à Eco Realty Fundo de Investimentos em Participações (formado pela reunião das sócias).

Uma situação diferente era da Concessionária do Monotrilho da Linha 18 - Bronze S/A (sob denominação de “VemABC”), SPE formada para o contrato nº 11/2014. A implantação jamais teve seu início autorizado, tendo em vista dificuldades financeiras do parceiro público em realizar desapropriações, o GESP. A composição privada da SPE era formada por Benito Roggio Transportes S/A, Construtora Cowan S/A, Encalco Construções Ltda. e Primav Construções e Comércio S/A. No caso da Linha 18, a dificuldade financeira foi do parceiro público para obtenção de recursos para a desapropriações, mesmo que estas fossem em volume muito inferior ao observado para a Linha 6. As sócias também eram atuantes junto ao setor público para a construção e operação de rodovias.

Trataremos de ambas as concessionárias com maior detalhamento na sequência. Antes, fazemos uma reconstituição da política setorial de transporte metropolitano e suas formas (e limites) de governança. Em seguida inserimos a racionalidade das PPPs metroviárias nessa parcela do sistema de planejamento e, por fim, concluímos com as lições extraídas das PPPs analisadas para o planejamento territorial.

Mapa 5 - Localização dos estudos de casos na RMSP.



Fonte: PMSP/Gestão Urbana. Elaborado pelo autor.

5.2 A evolução dos modelos para PPPs metroviárias

A evolução regulatória de modelos de negócios para PPPs do metrô ocorreu nos contratos e no conjunto crescente de normativos aplicáveis. A relevância desse caminho para o nosso estudo é a forma como a concepção e estruturação do projeto se descolam da materialidade do espaço urbano onde serão implantados. Dos trilhos delegados ao setor privado, os entrevistados (1, 2, 3, 12, 13 e 16) foram unânimes em caracterizar a PPP integral Linha 6 como um bom modelo ou ao menos *“a melhor solução que nós podemos ter para viabilizar uma construção rápida, com qualidade e com menos conflitos de novas linhas”* (Entrevistado 3).

Concordamos que o modelo seja bom para implementação da PPP, devendo-se celebrar o fato exaltado pelo Entrevistado 16 de permitir a entrega de uma linha de metrô em operação em seis anos, algo previsto no contrato e em execução até a paralisação da obra pela falta de crédito da concessionária. *“A experiência da linha 6 até o momento em foi afetada por um fator externo era extremamente positiva. Ela estava respondendo aquilo que nós esperávamos do regime de incentivos.”* Os incentivos eram trazidos no detalhamento do contrato, aportes de remuneração contra entregas etc.

Mas vemos com cuidado que a modelagem da PPP seja boa para o planejamento da metrópole. Ao menos, julgamos que a modelagem foi tímida ao mitigar o impacto que a intervenção pública acarreta para o regime espacial da metrópole. Além disso, a deliberação sobre a priorização dos projetos que estruturam a metrópole passa ao largo do planejamento em uma macroescala territorial. Isso é um problema em si, porque o “modelo bom” permite a concepção, estruturação e contratação da PPP com baixíssima responsividade dos impactos sobre o território perante a sociedade. Não é uma novidade na forma de conduzir processos de grandes intervenções urbanas como foram as Linhas 4 e 5 de metrô no passado recente, mas é uma oportunidade perdida. E sob o aspecto da definição de linhas priorizadas na implantação, mais que uma oportunidade perdida, pode ser induzir uma ocupação equivocada do território, como o que ocorreu

no caso do adensamento construtivo que ensejou em São Bernardo do Campo com a Linha 18.

Formalmente, as Linhas 6 e 18 atenderam procedimentos regulares perante o sistema de planejamento, como o licenciamento ambiental e aprovações em órgãos de patrimônio histórico, com cessão de direitos das autorizações obtidas pelo Metrô em favor das concessionárias. A legislação urbanística das cidades envolvidas foi adequada à infraestrutura prometida. Em todos os casos, trata-se de microdeliberações sobre aspectos específicos. Mesmo o licenciamento ambiental das linhas, que representa atualmente o instrumento de análise mais abrangente do sistema de planejamento, não faz uma discussão sobre qual a linha a ser priorizada para a metrópole. Voltaremos ao tema do espaço urbano. Antes vamos caracterizar o caminho evolutivo para um “bom modelo” de PPP metroviária.

Nesse modelo, existe uma linha clara de governança orientada por resultados, onde a disciplina urbanística é apenas constrangida pela alocação da infraestrutura, que é definida em instâncias insuladas. Essa linha de governança é legítima, mas conflituosa com a regulação urbanística que prega uma gestão participativa a refletir também na governança. Identificamos nos próximos tópicos como as deliberações da etapa modelagem (e do acompanhamento dos contratos) produziu efeitos nos instrumentos formais de planejamento territorial (zoneamentos e operações urbanas) e na dinâmica imobiliária. Mas primeiramente, analisamos o modelo da intervenção formatada como PPP integral.

A linha 4 era concebida desde os estudos iniciais da rede de metrô paulistana (FREDERICO, 2001, p. 46) no final dos anos 60. Sua implantação pelo GESP foi realizada com recursos do BIRD, que requereu sua concessão à iniciativa privada (Contrato L4646-BR/2002, Seção 3.05). Até 2004, a exigência era modelada como uma concessão comum (dependente exclusivamente de sua receita tarifária) (Entrevistado 12). Com a introdução das PPPs na legislação federal, o modelo foi convertido para concessão patrocinada. O “patrocínio” estatal se aperfeiçoava por uma tarifa de remuneração

superior ao valor cobrado do usuário e uma garantia de um quantitativo mínimo de usuários à concessionária.

Destacamos que o traçado da linha existia há mais trinta anos, sendo repetido nos PITUs de 2020 e 2025. Apesar da demora, discutir o modelo era essencialmente uma maneira de equacionar o orçamento da obra e sustentabilidade financeira da posterior operação.

Para a Linha 4, a tarifa unitária era 12,63% maior que a tarifa cobrada dos usuários à época. Esse valor seria a “tarifa de remuneração” a constar no contrato (também chamada nas entrevistas de “tarifa técnica” ou de “tarifa-sombra”). Isso significava independência da concessionária em relação a qualquer constrangimento político de não reajustar tarifas. O modelo evoluiu para as demais parcerias metroviárias, em que a tarifa de remuneração passou a representar valores menores que os cobrados dos usuários. Mesmo assim, essa tarifa de remuneração, independente dos “humores” da política e atualizada anualmente, foi apontada pelos Entrevistados 1, 2, 3 e 12 como fator de tranquilidade para a modelagem de novas linhas. O GESP conseguiu fazer sondagens de mercado, receber propostas privadas de PPPs de mobilidade e licitar projetos enquanto as ruas ardiavam em 2013. A modelagem “*era blindada para esse tipo de situação*” (Entrevistado 3).

Estimava-se o número mínimo de usuários para a Linha 4, a ensejar ou não compensações adicionais, calculadas por trimestre. Não haveria mudanças de remuneração se o quantitativo variasse entre 90% e 110% do previsto, mas haveria compensações se a demanda se efetivasse abaixo ou acima das estimativas. A estimativa do GESP para os 4 primeiros anos da operação comercial foi ligeiramente otimista ante a demanda efetivada (SIC 47451204493). O acompanhamento dos quatro primeiros anos foi questionado por meio do SIC.SP e explicitado na Tabela 4 a seguir. O desempenho nos anos seguintes requer a indagação formal e específica à STM ou consulta aos documentos societários da concessionária (relatórios de administração).

Novamente, a ocorrência de múltiplos ajustes entre as partes restringe a transparência. A revisão dos quantitativos após a inauguração de novas estações foi remetida para um

acordo entre as partes. O quinto termo aditivo fez a vaga referência à revisão do valor da tarifa de remuneração com base em “*documento técnico elaborado em conjunto pelas partes*”. O dado não é público e solicitá-lo requer uma formulação a partir de informações mínimas sobre contrato e seus aditamentos. Lembramos também que os relatórios de administração da concessionária da Linha 4 pararam de discriminar suas receitas tarifárias a partir de 2017.

Tabela 4 - Demanda estimada e efetivada da Linha 4 (primeiros anos).

Ano considerado de operação comercial	Demanda prevista (em milhões de passageiros)	Demanda efetiva (em milhões de passageiros)	Atendimento da demanda projetada (por ano)
I (2012)	196,86	170,24	86,48%
II (2013)	204,20	190,28	93,18%
III (2014)	211,82	194,36	91,75%
IV (2015)	214,42	198,39	92,53%

Fonte: GESP. Elaborado pelo autor.

A Linha 4 representou um projeto novo tanto para o espaço urbano e como na forma de um modelo de negócio, que no jargão dos profissionais ouvidos nas (Entrevistados 2, 3 e 12) o caracteriza como um projeto *greenfield* para os dois aspectos (espaço e modelo de negócio). Para o espaço, criou uma nova infraestrutura que afetou a dinâmica imobiliária, a localização intraurbana (e as noções do que é “perto ou longe”) e os hábitos da população. O monitoramento disso é inexistente dentro do GESP e mesmo para a Prefeitura.

As condições desse contrato não foram replicadas nas parcerias metroviárias que se seguiram. No seu lugar outro modelo ganhou destaque: a “PPP integral” das Linhas 6 e 18, assim chamada por contemplar a obra de infraestrutura (túneis e estações), a aquisição de material (trens) e a operação da linha. O Entrevistado 3 sintetiza o modelo a partir de sua forma de remuneração:

No modelo da linha 6, a tarifa técnica, a tarifa-sombra, paga o custo de operação. Ela é desenhada para ser um valor equivalente ao custo de operação, mais o lucro. E o investimento é pago uma parte pelo aporte, uma parte pela contraprestação. A contraprestação não está ali para diminuir o custo da operação, ela está lá para pagar o investimento que no modelo da linha 4 não tem. O modelo da linha 4 não incluiu a implantação da linha, por isso essa contraprestação não tem.

Estava desenhada assim a forma de remuneração de ambos os contratos de PPP integral: uma tarifa unitária de R\$ 1,60 por usuário, contraprestações atreladas à execução do contrato (entregas de estações e túneis), o aporte de recursos (públicos) para realização de altos investimentos iniciais pelo parceiro privado. Além disso, previam receitas acessórias, dentre as quais a exploração imobiliária no espaço das estações. As obras de implantação da infraestrutura representam cerca de 75% do custo de toda a PPP, segundo os processos STM000770/2012 (Linha 6) e STM000672/2013.

Alguns anos depois, a delegação das Linhas 5 e 17 construídas pelo Metrô fez-se pela concessão comum. Na concessão comum, GESP recebe o valor da outorga dos concessionários, mas registre-se que a Linha 5 é o maior endividamento do GESP em uma só linha. Abaixo sintetizamos a evolução do modelo de parcerias e o que particulariza as Linhas 6 e 18.

As PPPs das Linhas 6 e 18 teriam sido formuladas em um *“ambiente institucional de confiança muito maior no Estado”*, conforme relatado pelos Entrevistados 3 e 12. O último identificava razões específicas. Entre elas, contratos mais detalhados (*“a gente saiu de um modelo de 40 páginas para um de 300 páginas”*) e menor dependência do parceiro privado da receita tarifária. É interessante perceber que o Entrevistado 12 retrata *“o mercado”* como um cenário de reposicionamento das empresas nacionais e incipiente presença de capital estrangeiro (até hoje não embarcado no projeto da Linha 6). Um comparativo do modelo das Linhas 6 e 18 encontra-se a seguir, na Tabela 5.

Mas um ponto persiste intocado no modelo: a desapropriação. Um procedimento comum para concessões de rodovias e obras de infraestrutura em áreas rurais, mas absolutamente rechaçado pelo parceiro privado no meio urbano. Mesmo experientes em desapropriar imóveis para ampliação de estradas, os sócios de ambas as concessionárias das Linhas 6 e 18 jamais cederam aos esforços do GESP de compartilhar tais custos em meio urbano.

Tabela 5 - Quadro-síntese dos modelos de negócio de PPPs metroviárias, com destaque às Linhas 6 e 18 que constituem os estudos de casos.

Linha	Linha 4 – Amarela	Linha 6 – Laranja	Linha 18 – Cobre	Linhas 5 e 17- Lilás e Ouro
Contrato	STM 4232521201	Concessão patrocinada 015/2013	Concessão patrocinada 011/2014	Concessão 003/2018
Modalidade de concessão	Concessão patrocinada	Concessão patrocinada	Concessão patrocinada	Concessão comum
Data do contrato	29/11/2006	18/12/2013	22/08/2014	05/04/2018
Prazo	32 anos	25 anos	25 anos	20 anos
Parceiro público	Desapropriações, infraestrutura	Desapropriações	Desapropriações	Desapropriações, infraestrutura
Parceiro privado	Material rodante, operação	Infraestrutura, material rodante, operação	Infraestrutura, material rodante, operação	Material rodante e operação
Valor total do contrato (bilhões de reais)	0,79	23,13	13,18	10,86
Data inicial de referência para cálculo do reajuste	01/02/2005	01/02/2013	01/02/2013	01/02/2017
Valor da tarifa de remuneração na data de referência (R\$)	2,08	1,60	1,60	1,73
Índice de atualização da tarifa de remuneração	IPC-FIPE	IPC-FIPE	IPC-FIPE	IPC-FIPE
Valor atualizado pelo autor (02/2020)	4,30	2,26	2,26	1,90
Aporte previsto (em bilhões de reais)	0	4,47	1,93	0
Contraprestação anual (em bilhões de reais)	0,03	0,61	0,32	---
Receita de outorga (em bilhões de reais)	---	---	---	0,55
Receitas acessórias por ano (expectativa no plano de negócios)	7% da receita tarifária	8% da receita tarifária	6% da receita tarifária	-
Situação atual	Em operação	Obra paralisada	Obra não iniciada	Linhas 5 e 17 em operação e Linha 18 em obras

Fonte: GESP. Elaborado pelo autor.

A proposta preliminar da Odebrecht Transport para Linha 6 é clara ao caracterizar o risco: não contemplava os custos de desapropriação pelo parceiro privado. A modelagem final da Linha 6 aprovada em julho de 2012 (48ª ROCGPPP) foi completamente lacônica a respeito. Quando o modelo foi aberto à consulta, a responsabilidade do parceiro público pela desapropriação foi expressamente solicitada pelos interessados.

A resposta do GESP veio em março de 2013 (9ª RECGPPP), sob a diretriz da STM de compartilhamento dos “*riscos de desapropriação (...), explicitando valor teto de referência que, uma vez extrapolado, seria dividido entre o privado e o público na proporção de 50% para cada parte*”. Em seguida, o GESP abandonou a proposta de compartilhamento da desapropriação meio a meio. O parceiro privado assumiria uma parte estimada em 673 milhões de reais dentro dos custos de desapropriação. A parte a cargo do parceiro privado poderia ser acrescida de uma margem de 10%. Acima disso, o setor público assumia esses custos (55ª CGPPP). Com esse entendimento, a licitação internacional foi aberta na sequência (julho de 2013) e não teve interessados, nem mesmo a proponente original, a Odebrecht Transport. A licitação foi reaberta somente após a exclusão completa dos custos de desapropriação para o parceiro privado, bem como as despesas com o reassentamento de famílias (10ª RECGPPP).

A Linha 18 foi concebida sob a mesma orientação da Linha 6. O risco da desapropriação era inteiramente assumido pelo setor público desde sua proposição inicial, no final de 2011. Caso fosse diferente, não seria assumido pela concessionária:

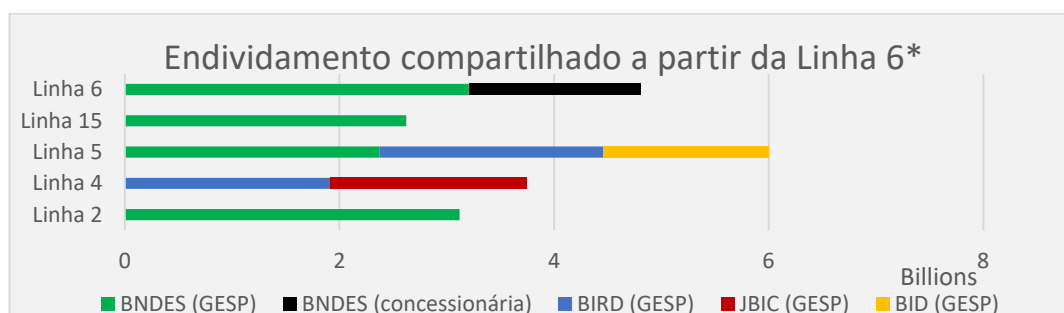
O recurso da desapropriação tem que ser do Estado, porque essa questão é uma grande incógnita. Você pode iniciar um projeto com 200 famílias e, durante o projeto, virar 600 ou 1000. Esse é um problema social, que não pode ser empurrado para o (parceiro) privado. Problema social é do Estado. A incerteza da desapropriação é um risco muito grande para o (parceiro) privado. (Entrevistado 15).

Apesar de as linhas 6 e 18 não terem sido implementadas, a Linha 6 iniciou suas obras em ritmo acelerado (Entrevistados 3 e 13). A Concessionária Move São Paulo obteve dois “empréstimos-pontes” em 2015 (contratos nº 14210071 e 14210072 com o BNDES), que levantaram os recursos de curto prazo. Mas o envolvimento de suas sócias

em escândalos de corrupção da Operação Lava Jato comprometeu o principal empréstimo de longo prazo esperado do BNDES para o final de 2016 (Entrevistados 1, 2, 3, 12, 13). Além disso, desde a estruturação do projeto no GESP e no plano de negócios apresentado pela concessionária na licitação (processo STM 220/2012), uma parcela do investimento de longo prazo (15%) era prevista pela emissão de debêntures de infraestrutura, um título de arrecadação de recursos de investidores com opção de futura conversão em ações da SPE. Ou seja, havia uma expectativa de mobilização de recursos financeiros além do recurso público, que não chegou a se verificar.

O sucesso do modelo depende essencialmente da capacidade do parceiro privado de obter crédito, “alavancar-se” sozinho (Gráfico 9), algo que de fato ocorreu no início da Linha 6, onde a concessionária também se endividou em próprio nome perante o BNDES.

Gráfico 8 - Endividamento para construção da infraestrutura permanente sobre trilhos.



Fonte: BIRD e BNDES. Elaboração do autor.

*Valores atualizados pelo IGPM-FGV para janeiro 2020, depois de conversão pelo câmbio na data de aprovação do empréstimo internacional, quando aplicável.

Mas o crédito permaneceu completamente dependente de recurso público federal (BNDES). Após a Operação Lava Jato, o cenário de maior austeridade fiscal do GESP que se seguiu a partir de 2015 também contribuiu para obstar alternativas de investimento privado. É quando se torna ainda mais clara a completa ausência de alternativas de crédito para investimento privado sem o recurso público:

O problema não é volume de investimento, mas prazo de maturação. O BNDES era capaz de fornecer um volume de financiamento relevante e de longo prazo, que fosse amortizado em vinte ou trinta anos. Isso hoje não é alcançado por esses outros mecanismos. Uma concessionária para fazer hoje o projeto da linha 6, eu não sei qual seria o caminho de financiamento. Ou seria via financiamento externo ou seria uma participação privada de equity (de capital do acionista) ou do Estado. (Entrevistado 3)

O que nos chama a atenção na argumentação da alavancagem do parceiro privado é uma diferença entre a narrativa que justifica as PPPs metroviárias e sua prática. O valor da dívida (estoque) foi descrito pelo Entrevistado 3 como um problema menor ante à necessidade de amortizá-la em vinte ou trinta anos (que permite um fluxo de caixa aos parceiros público e privado). Contudo, o investimento (a dívida) ao final do projeto, continua sendo como inteiramente pública, compartilhando-se apenas o fluxo de caixa para viabilizar a implantação inicial da obra. Parte da dívida do setor público é diferida para pagamento nos 25 anos de concessão das Linhas 6 e 18.

Passamos às condições para viabilizar a alavancagem privada e, em seguida, às finanças de ambos os contratos.

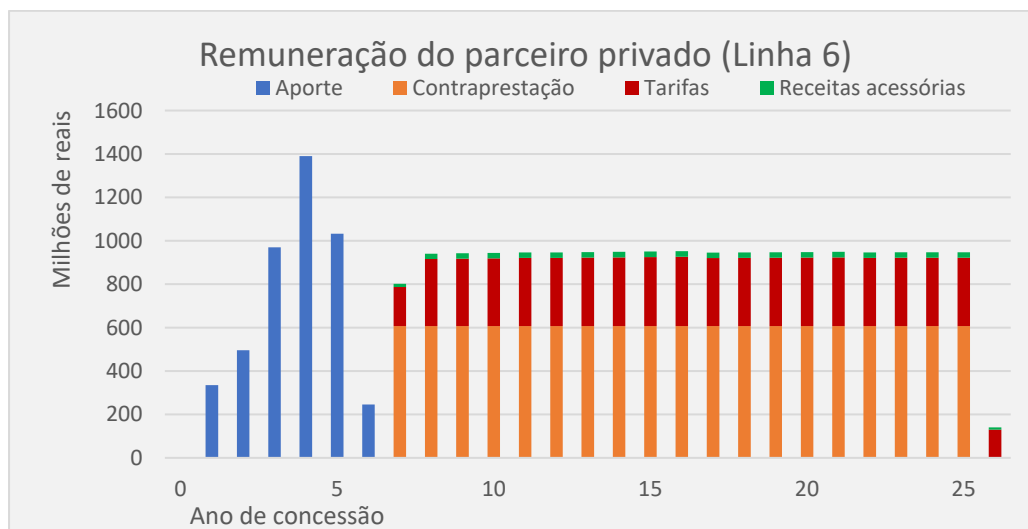
Como o endividamento inicial tem papel central no sucesso do modelo de PPP, a concentração de poder econômico não é apenas desejada, mas condição para contratar um parceiro privado, que, conforme já mencionamos, introduz uma nova racionalidade (e assimetria) à forma de planejar. Nesse sentido, encontramos a argumentação de membros do GESP:

Uma coisa que a gente fez no Estado de São Paulo foi evoluir naquilo que era solicitado (na licitação). (...) isso significa que esse agente do mercado tenha capacidade de levantar esse recurso e tenha um equity muito alto. Essa composição significa que o parceiro tenha resiliência para ficar sem receber até a infraestrutura começar a performar. Esse é um exemplo de mecanismo em que se separa totalmente a possibilidade de um pequeno ou grande (empreendedor) entrar, independentemente de um projeto de rodovia, metrô ou outro. (Entrevistado 2)

A implementação dessa barreira de entrada, que é o grande porte do parceiro privado (“equity muito alto”) faz a rígida seleção de parceiros privados. Mas a alavancagem privada será inteiramente custeada no caso dos metrô pelo GESP. Somando os aportes do GESP no início do contrato e as contraprestações após a operação das linhas, a concessionária da Linha 6 tem recebimento garantido de uma média de 640 milhões de reais por ano (além das tarifas e receitas acessórias), enquanto a concessionária da Linha 18 tem assegurado 340 milhões anuais, em média, conforme demonstra o gráfico abaixo. Não há verdadeiramente um risco econômico ao parceiro privado. O que existe é uma despesa diferida pelo parceiro público e antecipada pelo parceiro privado. Este assume endividamento em seu próprio nome, mas vemos que os seus custos financeiros

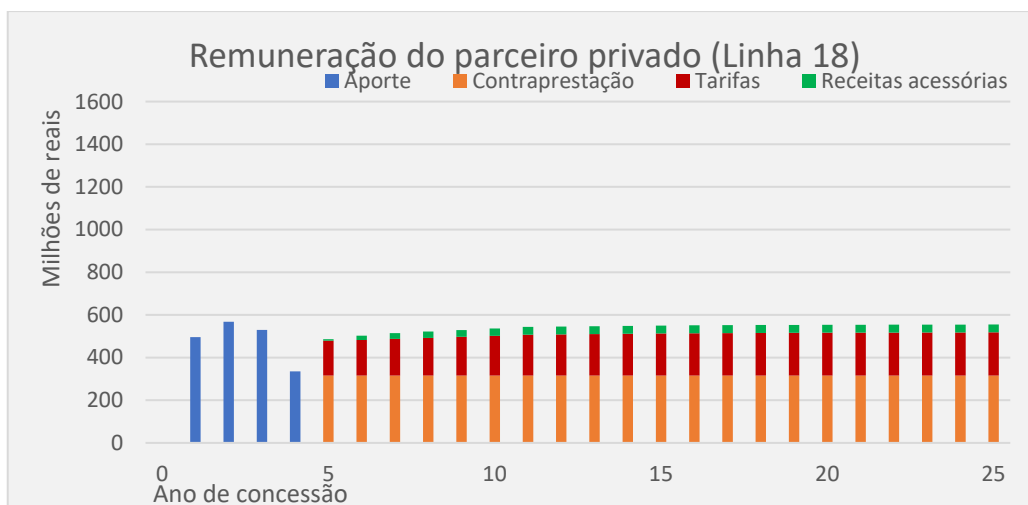
dos empréstimos são duplamente subsidiados: com taxa de juros reduzida do BNDES e com os valores de contraprestação do GESP, que inclui o custo financeiro de se pagar parceladamente.

Gráfico 9 - Fluxo de remuneração do parceiro privado no contrato da Linha 6.



Fonte: GESP. Elaborado pelo autor.

Gráfico 10 - Fluxo de remuneração do parceiro privado no contrato da Linha 18.



Fonte: GESP. Elaborado pelo autor.

As linhas de metrô não apresentam uma referência explícita daquilo que representaria o custo do setor público (o *Public Sector Comparator* britânico). Aliás, de maneira geral as PPPs não apresentam essa referência de custo público para estabelecer a vantagem da delegação privada (PECI & SOBRAL, 2007, p. 4).

Isso traz a impossibilidade de se fazer um paralelo entre a remuneração dos contratos de PPP integral metroviária (obra civil, material rodante e operação) com qualquer outro

investimento por linha, na história do Metrô³². Podem ser somados empréstimos e diferentes fontes de financiamento, mas o somatório dos custos por linha (por projeto) é algo hoje apenas de conhecimento do Metrô e do GESP.

A Linha 5, que ensejou maior endividamento do GESP até então, beirou 6 bilhões de reais perante BIRD e BID. Mas essa dívida não representa a totalidade da obra ou da viabilização de sua operação, que se combinaram às despesas esparsas do Metrô e do GESP ao longo de décadas. As PPPs integrais trazem para o valor presente líquido (VPL) dessa despesa difusa e desconhecida no referencial brasileiro.

Como dissemos, a Linha 6 iniciou com o endividamento compartilhado. Ao mesmo tempo, previu aportes iniciais (até o 6º ano de obra) de R\$ 4,46 bilhões de reais distribuídos em 118 eventos (conclusão de túneis, estações, área de concretagem etc.); o pagamento de contraprestações, que somam R\$ 11,5 bilhões de reais, após o início da operação da linha (7º ano do contrato); e o custo previsto de desapropriação de R\$ 673 milhões. Nesses três casos, o GESP se obriga por contrato a pagar o concessionário ao longo dos 25 anos de concessão. O valor do contrato totaliza cerca de R\$ 23 bilhões, antecipando outros recursos previstos não oriundos do orçamento do GESP (ainda assim, de origem pública). São as receitas tarifárias de todo o período de concessão (R\$ 5,97 bilhões), assim como as receitas acessórias derivadas do uso dos bens (R\$ 478 milhões) (Tabela 6). Embora haja morosidade de repasses do setor público, não há risco real do setor privado assumir dívida pois está assegurado pela remuneração contratual. O risco é representado pelo fluxo financeiro de caixa do parceiro privado, algo que a concessionária da Linha 6 não conseguiu garantir.

A Linha 18 utiliza o mesmo equacionamento financeiro empregado pela Linha 6, com a diferença que operação era prevista a partir do 5º ano e os aportes, até o 4º ano do contrato. Outra mudança foi que a Linha 18 não incluiu despesas com desapropriações em sua modelagem inicial.

³² Haveria ainda outros elementos a serem considerados na comparação pelo custo: complexidade técnica de execução obra, inovação de métodos construtivos e tempo para entregar uma linha em operação. Todos esses fatores poderiam justificar ou não custos adicionais.

Tabela 6 - Quadro-síntese dos valores de remuneração dos contratos de PPPs das Linhas 6 e 18.

Remuneração	Linha 6	Linha 18
Aportes	4.469.400.000,00	1.928.372.000,00
Contraprestações	11.528.959.912,20	6.634.278.000,00
Receita tarifária	5.977.319.000,00	4.020.217.000,00
Receitas acessórias	478.185.520,00	704.752.000,00
Desapropriações	673.640.000,00	406.882.000,00
Somatório ³³	23.127.504.432,20	13.694.501.000,00
Valor do contrato	23.138.729.185,58	13.186.610.736,27

Fonte: GESP/Plataforma de Parcerias. Elaborado pelo autor.

As PPPs apresentam um alto custo para o setor público, que se obriga contratualmente por um endividamento de décadas. A maior austeridade fiscal do GESP após 2015 e ausência das PPPs na atual carteira de projetos de parcerias do GESP (Entrevistado 2) são sintomáticas da dependência de recurso público. Conforme Entrevistado 2, o caminho preferido em outros 20 projetos de parcerias prioritários do GESP é a concessão comum, que se remunera apenas com base nas receitas tarifárias. Em 2020, apenas 2 projetos eram PPPs: para construção e gestão de escolas e presídios, ou seja, onde era impossível a aplicação de tarifa. Nos demais casos, inclusive a concessão das linhas 7, 8 e 9 da CPTM, os projetos eram estruturados de forma a não dependerem de recursos públicos do GESP ou financiamento com crédito federal.

5.3 Racionalidades e dinâmicas emergentes no processo decisório das PPPs

³³ O somatório é distinto do valor nominal dos contratos porque não há memória de cálculo nos autos dos processos, muito menos nos contratos. O valor do contrato multiplica os valores unitários da tarifa, com o desconto da licitação e os multiplica pelo quantitativo de passageiros estimado pelo GESP. O total da receita tarifária vincula o percentual da receita acessória. Os demais valores repassados pelo GESP (aportes, contraprestações e desapropriações) são expressamente discriminados em contrato (STM 15/2013 e 11/2014). Os valores totais apresentados de receitas tarifárias e acessórias foram extraídos dos planos de negócios apresentadas nas licitações (processos STM 770/2012 e STM 672/2013). No caso da Linha 18, as estimativas da concessionária foram muito superiores à demanda prevista pelo GESP.

5.3.1 Agentes públicos nas arenas deliberativas e preparatórias das PPPs

Na medida em que as PPPs se apresentam como instrumento de realização da política pública de transportes metropolitanos, passam a integrar o que chamamos neste trabalho de sistema de planejamento. Assim as colocamos porque entendemos que elas trazem uma nova racionalidade na dinâmica decisória de alocação da infraestrutura no espaço urbano. A ordem de apreciação e microdeliberações específicas dos projetos ocorrem em instâncias muito próximas a marcos decisórios importantes. Vemos a aprovação do CGPPP como um marco mais relevante para realização de uma PPP metroviária que a contratação de um projeto pelo Metrô ou pela CPTM. Isso traz uma inusitada, mas sistemicamente considerada composição da arena decisória de planejamento dos transportes metropolitanos, sem que órgão ou entidade finalística da administração lidere o processo.

As microdeliberações de que tratamos, por sua vez, não ocorrem nos setores da base burocrática ou junto a comunidades envolvidas nos projetos. Elas partem de instâncias de uma alta burocracia bastante especializada e insulada, com atribuição de subsidiar as decisões políticas do CGPPP. Assim, registramos nesse tópico o processo decisório de priorização de projetos e quais são os agentes na elite governamental da administração central do GESP a opinarem.

A tramitação das PPPs metroviárias possui dois momentos distintos: um de projeto técnico, outro de modelagem e acompanhamento dos contratos de concessão patrocinada nº 15/2013 e nº 11/2014. O primeiro não é alcançada nesta análise. Ele representa a materialização de documentos a cargo exclusivo do Metrô e de suas contratadas. Isso inclui projetos técnicos das linhas, planejamento de sua integração à rede metroferroviária e a obtenção das licenças e autorizações. Os direitos sobre os projetos e estudos levantados sobre as linhas são cedidos pelo Metrô às concessionárias, como condição contratual.

Destacamos que essa etapa perdura anos, o que é normal para o planejamento da estruturação do território. Mas é extremamente compartimentado e direcionado a

públicos diferentes, mesmo que a escala espacial da intervenção demande novos mecanismos ao sistema de planejamento.

Enquanto o traçado mais abrangente da linha na escala da metrópole é avaliado dentre três opções apresentadas por ocasião do licenciamento ambiental prévio, a escala do lugar é analisada nos órgãos de patrimônio. Nenhuma das duas instâncias, contudo, têm a capacidade de penetração junto à população para mobilizar, comunicar e formar entendimentos abrangentes, como ocorre com processos participativos de âmbito municipal. Contudo, o âmbito municipal revisou suas regras tomando as linhas como pressupostas. Não vemos esse processo participativo municipal como o consenso idealizado por Habermas, mas fruto de uma disputa democrática, muitas vezes submetida à votação e ao poder de mobilização dos agentes políticos com interesses conflitantes. Também vemos dessa forma o processo de licenciamento ambiental que também comporta maior comparecimento do público, mas entendemos que seja feito de maneira menos diversificada e abrangente do que verificado no planejamento municipal, distribuído pelos distritos da cidade em 2013 e 2014.

No caso da Linha 6, o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) começou em dezembro de 2011, a licença ambiental prévia (LP) foi emitida no início 2013 e a licença ambiental de instalação no final de 2014. O EIA da Linha 18 é de maio de 2012 e a LP de junho de 2013. No segmento estritamente urbanístico, o zoneamento paulistano previsto para acompanhar a Linha 6 no Plano Diretor Estratégico (PDE) foi ativado por decreto em 2016, conforme diretriz de adensamento em eixos de transporte de alta capacidade. No caso da Linha 18, relacionava-se com uma nova operação urbana em discussão no Município (“Bairros do Tamanduateí”). As cidades do ABC afetadas pela Linha 18, fizeram alterações em seus zoneamentos durante a discussão técnica do projeto, destacando-se a completa reconfiguração do zoneamento de São Bernardo do Campo concomitante aos avanços de implementação da PPP Linha 18, que trataremos na sequência. Além disso, os pedidos de avaliação de interferências com o patrimônio histórico, arquitetônico e cultural da cidade foram realizados perante os três níveis federativos a partir junho de 2012 para a Linha 6, quando da análise. Tratava-se de dezenas de imóveis que abrangiam edificações referenciais (Estádio do Pacaembu, SESC

Pompeia, Vila Itororó) até sítios inteiros (Núcleo Colonial da Freguesia do Ó, partes da Bela Vista e bairros como Pacaembu e Perdizes). No caso da 18, as manifestações foram solicitadas aos municípios em 2013.

Classificamos o segundo momento como de modelagem e contratação. Ele materializa a mudança de arena decisória de uma forma bastante prática: o processo administrativo. O projeto da linha deixa de ser objeto dos distintos expedientes do Metrô com finalidades específicas (relatórios técnicos, processos administrativos de contratação de estudos, pareceres etc.) para formarem processos administrativos da administração direta do GESP, o processo STM000770/2012 (Linha 6) e o processo STM000672/2013 (Linha 18). Portanto, a instrução e decisão sobre o projeto da linha sai da apreciação pela burocracia da Metrô para adentrar a arena de decisão do Executivo estadual. Nesse momento, a tramitação da modelagem do projeto de PPP dentro da STM é da CMCP.

Percebemos que até a aceitação da proposta preliminar pelo CGPPP, as linhas situam-se em uma região nebulosa de especulação técnica dentro do Metrô ou da CPTM. Depois da admissão para modelagem, a linha passa a concorrer com as demais linhas admitidas conforme a exequibilidade e adequação dos projetos. É nesse momento que não identificamos uma ordem de priorização. Entre 2011 e 2014, as Linhas 6, 18 e 20 eram igualmente contempladas pelo PITU 2025 e apoiadas pela STM.

As duas PPPs metroviárias analisadas divergem em relação à iniciativa de proposição. A ata da 37ª Reunião Ordinária do CGPPP (ROCGPPP), de junho de 2011, acolheu o interesse manifestado pela Odebrecht Transport Participações S/A na implantação e operação da Linha 6. Na reunião seguinte (38ª ROCGPPP), a STM apoiou o projeto e ressaltou seu caráter prioritário, além dos *“ganhos em termos de know-how, agilidade e produtividade”*. Já a proposta preliminar da Linha 18 foi integralmente de iniciativa pública da STM, acolhida na 43ª ROCGPPP, de dezembro de 2011.

No caso da Linha 6, a recepção da proposta da Odebrecht ensejou a criação de um grupo de trabalho pelo CGPPP, na reunião de junho de 2011. Em outubro daquele ano foi

publicado um chamamento público, para colher a manifestação de interessados, considerando os elementos da proposta da Odebrecht. Em maio de 2012, antes de concluída a modelagem final, foi publicado o decreto de utilidade pública (DUP) para desapropriação de áreas ao longo do trajeto pretendido da linha (Decreto estadual nº 58.025) e dois meses depois, concluída a chamada modelagem final (48ª ROCGPPP). Destacamos que o DUP antecedeu qualquer debate público ocorrido na discussão do Plano Diretor Estratégico de São Paulo (no ano seguinte) ou a obtenção da licença ambiental prévia (LP), que a princípio, teria avaliado três alternativas de trajeto (a LP foi expedida apenas em janeiro de 2013).

A modelagem aprovada foi revista em 10 setembro de 2012 (7ª RECGPP), após a mudança na legislação federal de PPPs em 2012, que permitiu a antecipação de repasses do parceiro público ao parceiro privado na fase de investimento inicial (criando a figura do aporte). No dia seguinte à alteração do modelo fez-se a única audiência pública de todo o projeto. O Entrevistado 3 (do GESP) alega a inadequação do evento à finalidade de colher contribuições:

Tem muito sindicato e políticos. Vereadores, por exemplo. Tem empresas interessadas, mas que, pelo público presente, vão lá para ouvir, não vão para falar. Porque, enfim, não seriam bem recebidas. Acaba sendo uma exposição do Estado e manifestações de palanque político, de toda ordem.

Mas os grupos empresariais encontraram espaço para se manifestarem tanto na consulta pública, como após a publicação do edital da licitação, que reuniu 178 questões levantadas pelo setor empresarial. A maior parte delas tinha um endereço certo: o compartilhamento de responsabilidades pelas desapropriações. Mesmo colocando um teto à corresponsabilidade do parceiro privado, a licitação foi aberta sem interessados no final de julho de 2013. Nem mesmo a Odebrecht, proponente original se interessou. Em agosto, o CGPPP determinou a revisão do modelo (58ª ROCGPPP), cuja principal alteração foi a responsabilização integral do parceiro público pelas desapropriações. A nova licitação foi realizada com sucesso em outubro e em dezembro de 2013 assinado o contrato com o consórcio vencedor.

De acordo com o processo STM 000770/2012, o início das obras não foi autorizado até abril de 2015. O contratempo novamente tinha relação com as desapropriações. Os seis anos previstos para entrega da linha em operação contemplavam uma previsão excessivamente otimista para as desapropriações, que eram custeadas pelo poder público e operacionalizadas pelo parceiro privado.

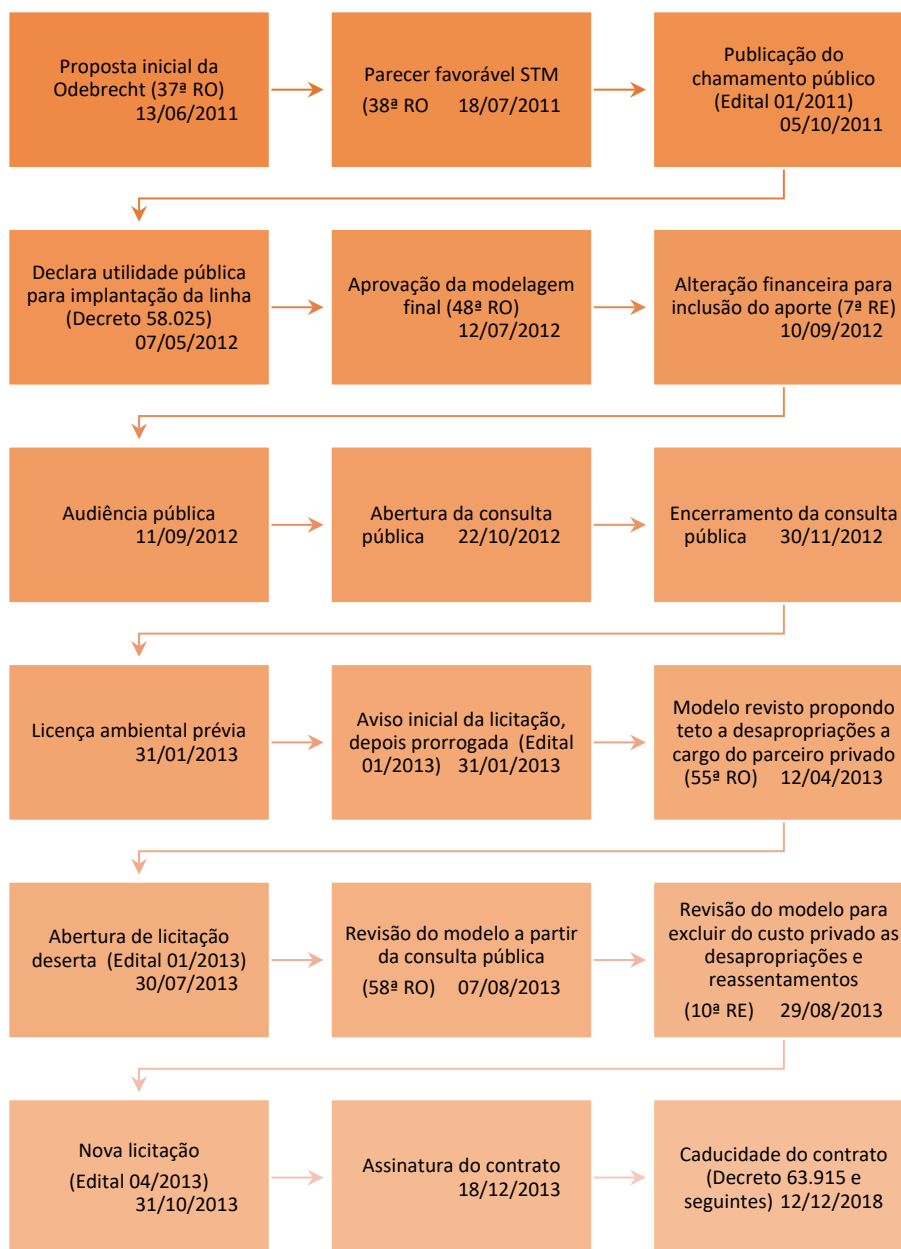
O poder público acha que as desapropriações demoraram muito pois havia sido determinado que esse trabalho seria feito em 12 meses, no primeiro dos 6 anos previstos para a implantação da linha 6. No entanto, os 370 imóveis foram desapropriados em tempo recorde, segundo pesquisas e constatações que fiz, entre 1 ano e meio e 2 anos e meio. O poder público questionava se a concessionária tinha usado todos os recursos cabíveis para acelerar o processo e ela se defendia argumentando que não constava em contrato. (Entrevistado 13)

Pelo contrato, as desapropriações deviam ser judiciais. Em 51% dos casos, o Poder Judiciário não reconheceu a concessionária como parte legítima para desapropriar em nome do GESP (Entrevistados 2, 3 e 13). Isso demorou mais de um ano para ser revertido na segunda instância. Existe a previsão genérica da lei de concessões brasileira que prevê a capacidade da concessionária desapropriar (como faz em rodovias), mas a situação era distinta. Quem pagava o desapropriado era o GESP, a concessionária só propunha a ação judicial, propunha recursos e conferia valores. Muitos juízes extinguiram a ação porque não reconheciam a Move São Paulo como autora legítima da ação. O Entrevistado 3 também atribui o atraso ao descumprimento de um convênio com a Prefeitura de São Paulo, em que áreas municipais previstas para a Linha 6 foram destinadas à construção do Hospital Municipal da Brasilândia. O GESP precisou encontrar áreas alternativas. Mas outros problemas surgiram nas áreas a serem disponibilizadas, cada qual com uma solução distinta. Vamos ilustrá-los melhor quando tratarmos do impacto socioterritorial da linha no regime espacial da metrópole.

As obras iniciaram em abril de 2015 e foram paralisadas em setembro do ano seguinte. Um pouco antes dessa paralisação, a concessionária requereu a revisão dos valores do contrato alegando a demora do parceiro público em liberar as áreas. EM 2018, o GESP declarou caducidade do contrato, que caracteriza sua inexecução pelo parceiro privado (decreto estadual 63.915), mas seus efeitos foram diferidos como forma de manter vigente o contrato enquanto a sucessão da concessionária era negociada. O GESP tem acompanhado a negociação com grupos estrangeiros e realizados todos os esforços para

o êxito na negociação com tais grupos, prorrogando mais cinco vezes por decreto os efeitos da caducidade. Uma cronologia dos eventos relacionados acima é sintetizada na Figura 9 - Cronologia de eventos e decisões sobre a Linha 6, a seguir.

Figura 9 - Cronologia de eventos e decisões sobre a Linha 6.



Fonte: GESP/Plataforma de Parcerias.

A admissão da proposta preliminar pelo CGPPP não é uma garantia. Mas é o primeiro passo na disputa de propostas concomitantes de modelagens de PPPs metroviárias. Nesse momento, as condições de adequação jurídica e orçamentária do projeto se

sobrepõem às demais. Isso ocorre porque órgãos finalísticos como a STM e o Metrô avalizaram o interesse de implantação de qualquer proposta de linhas apresentada que coincidissem com aquelas previstas pelo PITU 2025. É o que ocorreu com a admissibilidade concomitante de modelagens propostas para as Linhas 6, 18, 19 e 20, todas contempladas pelo PITU.

A localização de uma linha no conjunto da rede e do território metropolitano não se constitui como fator preponderante de sua priorização em relação a outra, o que poderia ser aferido a partir de uma leitura do conjunto do território. Essa lógica de leitura do espaço seria típica do planejamento territorial. No seu lugar, o PITU 2025 pressupõe a superação dessa avaliação, remetendo a órgãos não-finalísticos (orçamentários e jurídicos, por exemplo) os posicionamentos determinantes de adequação do modelo.

Não seria função do CGPPP ou dos órgãos que o assessoram definir uma ordem de implantação das linhas de metrô na RMSP, tampouco a etapa de modelagem seria o momento disso ocorrer. O planejamento dessa ordem de priorização deveria ser prévio. Idealmente seria de acordo com o PITU, caso ele fosse atualizado ou repactuado com a sociedade. Com a manifestação de igual interesse para todas as linhas na etapa de modelagem, a priorização é não planejada territorialmente. Os modelos de negócios que primeiro se mostraram aptos sob aspectos formais foram aprovados pelo CGPPP. As modelagens das demais linhas, caso da Linha 19 e 20, foram arquivadas por razões orçamentárias (68ª ROCGPPP).

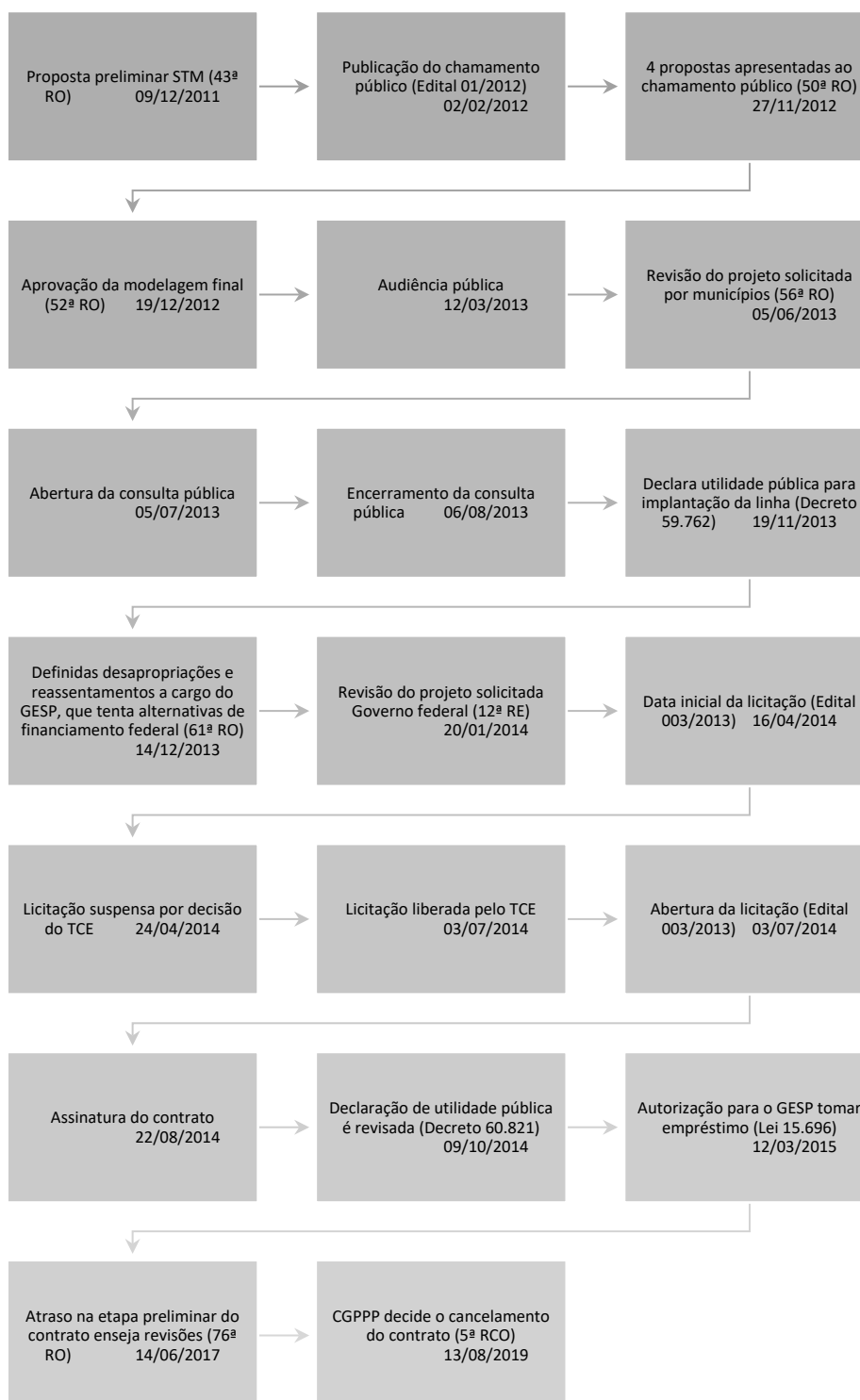
Não há nos autos qualquer avaliação socioterritorial de quais linhas seriam mais impactantes para a rede metropolitana e para o funcionamento da RMSP. O PITU 2025 é utilizado na modelagem como pressuposto desse planejamento. Mas a aprovação da modelagem final das Linhas 6 e 18 implicava uma priorização de fato, um comprometimento de investimento do GESP e o arquivamento das propostas para as quais não haveria recurso financeiro (68ª ROCGPPP).

Para todas as linhas em fase de modelagem entre 2011 e 2013, o CGPPP constituiu grupos técnicos (GTs) *ad hoc*, formados para cada projeto. Eram formados por representantes da UPPP (ligada às finanças e orçamento do GESP), a sociedade de economia mista CPP e órgãos ou entidades interessadas (Decreto estadual nº 48.867/2004, art. 4º, parágr. 2º). Nos casos de PPPs de metrô, além da participação dos “órgãos setoriais” (STM e Metrô), confere-se especial destaque às manifestações da UPPP e da Procuradoria Geral de Estado (PGE), reforçando o papel de áreas-meio do Executivo no suporte às deliberações, especialmente na análise de temas relacionados a orçamento e formato jurídico.

Resumidamente, um projeto exitoso passa por sua adequação jurídica e orçamentária, coleta de contribuições do setor privado por meio de chamamentos públicos, a reunião de subsídios do setor privado na modelagem final e a aprovação pelo CGPPP para início da fase pública (audiência, consulta e licitação). Julgamos que essa sequência de microdeliberações de integrantes dos GTs negligenciam o impacto no território metropolitano e na rede de transportes como o fator primordial de deliberação.

Um exemplo é a Linha 18, que reuniu no final de 2012 as propostas apresentadas ao chamamento público (da Odebrecht, Invepar ou outras duas não acolhidas pelo GESP). Em um mês foi aprovada a modelagem final da linha e, após a realização de uma audiência pública, o projeto foi revisado a pedido dos municípios envolvidos (São Paulo e ABC), em junho de 2013 (56ª ROCGPPP). Em seguida, novas alterações foram solicitadas pelo financiador da obra, o Governo Federal, em janeiro de 2014 (12ª RECGPPP). A concessão foi licitada em julho de 2014 e o contrato (STM 11/2014) assinado um mês depois. As áreas a serem desapropriadas foram revistas em outubro (novo decreto de desapropriação). A etapa preliminar prevista em contrato foi prorrogada quatro vezes por aditamentos, até 2017. O início das obras nunca foi autorizado por falta de *“qualquer perspectiva de contratação de operação de financiamento para suportar as obrigações contratuais do Poder Concedente”*, conforme a 5ª reunião conjunta entre o CGPPP e o Conselho do Programa de Desestatização (CPED) de agosto de 2019. Nessa ocasião foi autorizado o cancelamento do contrato.

Figura 10 - Cronologia de eventos e decisões sobre a Linha 18.



Fonte: GESP/Plataforma de Parcerias.

Sem formalizar até o momento a rescisão contratual da Linha-18, a resolução da questão foi remetida à arbitragem em janeiro de 2020 (Comunicado CMCP nº 17/2020, no

processo STM 00062/2013). A concessionária alega despesas mobilizadas após a assinatura do contrato a se aproximarem de 300 milhões de reais, no final de 2019 (Entrevistado 15).

Até janeiro de 2020, a concessionária VemABC não havia sido formalmente notificada do encerramento do contrato, apesar de amplamente noticiado pela imprensa desde a metade de 2019³⁴. A concessionária também informou que o GESP confirmou a vigência do contrato no final de 2019 (Entrevistado 15).

O retrato da tramitação isolada da PPP da Linha 18 dificulta a visão sistêmica na priorização de linhas perante a rede de transportes, bem como as expectativas dos municípios ao induzirem a ocupação de seu território. Ou seja, dificultam a percepção do como as partes interdependentes desse sistema continuam operando, especialmente os setores de aprovação de empreendimento imobiliários dentro das prefeituras.

5.3.2 Infraestrutura e zoneamento: as partes interdependentes do planejamento

Vimos no Capítulo 4 que o início da implantação do Metrô, ainda nos anos 70, era uma decisão centralizada, tecnocrática e hierárquica. Exemplificamos que várias linhas de ônibus da zona sul da capital foram reorganizadas “por decreto” do Prefeito Olavo Setúbal e sem consultar ninguém.

Cinquenta anos depois, o cenário democrático não aproximou a sociedade de maneira satisfatória ao sistema de planejamento, ficando a cargo do Metrô a definição das linhas futuras. A introdução das PPPs também não trouxe aproximação, apesar do mercado ser bem representado em sondagens que lhe são direcionadas. Mas uma diferença central nas novas arenas decisórias das PPPs é o peso do posicionamento técnico menor do Metrô ou da CPTM na decisão final sobre novas linhas ou na sua modernização.

³⁴ Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2019/07/03/governo-de-sp-anuncia-nova-ligacao-entre-regiao-do-abc-e-linha-2-verde-do-metro.ghtml> . Acesso em 20.06.2020.

O que verificamos na análise das decisões do CGPPP e dos elementos que preparam essas decisões nos processos administrativos é que os projetos passam a ser decididos por microdeliberações difusas, personificadas e conforme seu juízo de adequação de aspectos específicos pela tecnocracia. O conjunto desse posicionamento é manifestado por pareceres dos GTs, que foram integralmente acolhidos em todas as deliberações do CGPPP analisadas para as Linhas 6 e 18. Os agentes públicos integrantes dos GTs mantêm papel decisório no destino das PPPs metroviárias já contratadas. Os GTs congregam altos escalões da burocracia insulados de qualquer pressão política das ruas, o que permite a identificação de nove pessoas dentro da burocracia estadual que definem o prosseguimento ou não de um modelo proposto de PPP. São o Secretário-Executivo do CGPPP e dois membros da UPPP, da PGE, da CPP e do Metrô. Os GTs contam também com o apoio técnico dos órgãos e entidades participantes, bem como de equipe do BIRD. Mas isso não afasta o papel dessas nove pessoas na preparação daquilo que o CGPPP delibera para novos projetos metroviários. Não é à toa que as três semanas de protestos em junho de 2013 não alteraram em nada a modelagem que era concomitantemente conduzida pelos membros dos GTs.

Nesse momento chamamos a atenção ao aparato regulatório das PPPs e na forma como isso afeta o funcionamento do sistema de planejamento na metrópole. Como peças interdependentes de um regime espacial, operam a partir de microdeliberações onde residem as “armadilhas” regulatórias. Nos projetos, os juízos valorativos esperados da burocracia nessas decisões são o impacto social da intervenção, adequação financeira ao escopo, resguardo jurídico do Estado, redução de prazos, entre outros. No processo STM 000777/2012, é o caso da manifestação formal da UPPP GS nº 8/2012 e no parecer da PGE (GPG nº 4/2013), também presentes no processo STM 000672/2013, acrescidos do Relatório do BIRD. Todos esses posicionamentos retratam uma manifestação técnica, prudente e previsivelmente alheia ao impacto urbano. A aplicação atomizada de parâmetros desejáveis (especialmente no caso da linha 18) define não apenas a modelagem das PPPs, mas também o planejamento de áreas prioritárias para intervenção no território.

Dissemos acima que a aprovação de uma modelagem final pelo CGPPP define uma priorização de fato, porque é o primeiro passo para licitar e contratar a nova linha de metrô, comprometendo o orçamento. Após a contratação das Linhas 6 e 18 em 2013 e 2014, houve o abandono da modelagem das Linhas 19 e 20 em 2015, sob o argumento de restrição orçamentária (68ª ROCGPPP).

Trata-se de uma macrodeliberação para o sistema de planejamento e de uma macroescala territorial afetada, mesmo que o CGPPP não ocupe o sistema de planejamento com a finalidade de interferir de maneira tão impactante no território. Na verdade, sua posição é o resultado de microdeliberações nas esferas tecnocráticas (orçamento, direito, engenharia) que definem intervenções de 13 ou 23 bilhões ao longo de mais de duas décadas (Contratos STM 11/2014 e 15/2013). Ao mesmo tempo, a macroescala do território metropolitano responde a esse investimento. Outras partes do sistema de planejamento da metrópole respondem à infraestrutura que passa a compor o cenário esperado (empenhado e contratado). A reconfiguração das centralidades na metrópole ocorre de fato, sobretudo por ação de instrumentos municipais de planejamento (zoneamentos). Mas a modelagem em si, passa ao largo de planejar o conjunto do espaço intraurbano na metrópole. A pesquisa não identificou, nas deliberações do CGPPP ou nos processos administrativos (STM 770/2013 e STM 672/2013) qualquer justificativa de priorização.

Como anteriormente mencionado, o período entre 2011 e 2014 foi profícuo para novas modelagens no âmbito do GESP (Entrevistado 16). Ou seja, GTs foram constituídos para modelar uma série de projetos, muitas vezes concorrentes entre si e com impactos distintos ou complementares para o espaço urbano. Entre eles havia a proposta preliminar para a implantação da Linha 20 - Rosa do metrô (ligando zonas oeste e sul da capital ao ABC), construída a partir de um traçado no PITU 2025. Seu recebimento pela CGPPP ocorreu na mesma ocasião de admissão da linha 18, em dezembro de 2011 (43ªROCGPPP). A iniciativa da Linha 20 era do grupo Invepar (que também propôs implantar a linha 19). A proposta encerrava-se em Moema (bairro da zona sul de São Paulo), passando por zonas de altíssima renda (como a Avenida Faria Lima e Alto de Pinheiros). A proposta também explorava largamente a possibilidade de criação de

galerias comerciais nas áreas que cruzava. Os estudos perante o GESP seguiram por anos. Conforme noticiado pelo BIRD (no processo STM 0000672/2013, p.54), o Metrô passou a considerar o traçado da Linha 20 até o ABC paulista. Mas a discussão de modelagem foi interrompida em 2015, sob o argumento de restrição orçamentária para a PPP (68ª ROCGPPP).

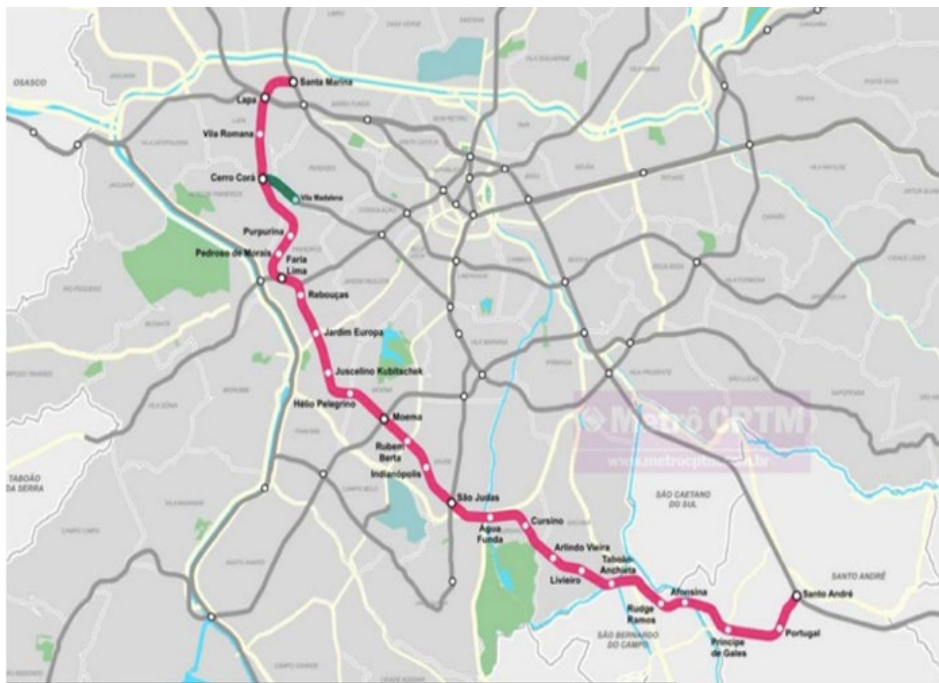
Nos casos de PPPs de metrô com modelagens aprovadas pelo CGPPP, as propostas apresentadas pelo setor privado foram orçadas a preços superiores àqueles definidos no modelo final. Mesmo a Linha 18, que foi contratada por cerca de 13 bilhões de reais, havia sido orçada por valores superiores durante interessados na sua modelagem. A Odebrecht orçou o projeto todo em cerca de 14,3 bilhões de reais, enquanto a Invepar estimou em 17,2 bilhões de reais.

Entre as propostas submetidas à modelagem entre 2012 e 2014, as Linhas 18 e 20 apresentavam a possibilidade de atenderem territórios próximos, cruzando-se na região do Rudge Ramos, em São Bernardo do Campo. A proposta apresentada pela Invepar em 2011 para Linha 20 obedecia ao traçado do PITU 2025, encerrando seu trajeto ao sul no bairro de Moema, na capital. Mas o próprio Metrô considerava estender o trajeto da linha ao ABC paulista, a sudeste da capital. O relatório do BIRD permite concluir isso, porque faz as projeções de cenários de demanda esperada com a Linha 20 chegando ao ABC. Essa linha era prevista com tecnologia de alta capacidade (metrô subterrâneo), enquanto a Linha 18 era desde o início pensada para a média capacidade (monotrilho). Seria esperado que a Linha 20 fosse mais cara e complexa de se implementar que o monotrilho suspenso.

Contudo, a priorização do monotrilho da Linha 18, em detrimento da Linha 20, não aparece justificada em nenhuma deliberação ou relatório técnico. A fase de modelagem sequer comporta a discussão técnica da tecnologia do monotrilho, acolhida desde a admissão da proposta em 2011 (43ª ROCGPPP). Em 2014, a ANTP lançou questionamentos em sua revista especializada (GARCIA, 2014) sobre a capacidade de atendimento do monotrilho. A linha da RMSP nasceria como um dos monotrilhos mais lotados do mundo, cujas estimativas conservadoras consideravam cerca de 342 mil

passageiros por dia (metade da previsão de uma linha de metrô). Algo que o plano de negócios da contratada ainda se propunha a fazer crescer.

Mapa 6 - Traçado do anteprojeto funcional do Linha 20 (07/2020), chegando ao ABC paulista.



Fonte: MetroCPTM

Ambos os projetos prosseguiram concomitantemente até dezembro de 2012, quando a modelagem final da Linha 18 foi aprovada. Na sequência de eventos e tramitação independentes dos projetos, vemos apenas um enquadramento formal mais célere da proposta da Linha 18 em relação à 20. Nesse aspecto, destacamos os pareceres da UPPP, tanto na Linha 18 como na Linha 6, sobre o endividamento do GESP. A lei federal de PPPs impõe o limite de 5% da receita corrente líquida para comprometimento com projetos de execução futura. Esse é o escopo central da análise da UPPP. Seu posicionamento é adstrito ao mérito de adequação dos projetos aos limites orçamentários e cenários futuros das receitas. A UPPP considerou cenários de comprometimento orçamentário concomitante com a linha 20, mas não estabeleceu qualquer priorização entre os projetos (tampouco se esperaria). É o conjunto deste e dos demais trâmites formais (como adequação jurídica) que contribuiram para que a modelagem final da Linha 18 ficasse “pronta” antes que a Linha 20.

Do ponto de vista da demanda de passageiros estimados, a melhor ponderação conjunta em um documento público sobre cenários da Linha 18 é formulado pelo BIRD. Em seu relatório no final de 2012, os consultores fazem detalhado estudo da demanda a partir de dados do Metrô e sugerem três opções de articulação das Linhas 18 e 20, em uma delas chegando até a Linha 10 da CPTM, em Santo André. Na avaliação do BIRD, esse cenário contribuiria para o acesso da zona leste paulistana (1/3 da população da capital) ao restante da metrópole sem passar pelo centro da metrópole (e superlotadas estações centrais do Brás, Sé, República). Sugerem ainda uma estação adicional na região central de São Bernardo do Campo para desafogar o trânsito de pessoas nas estações já previstas.

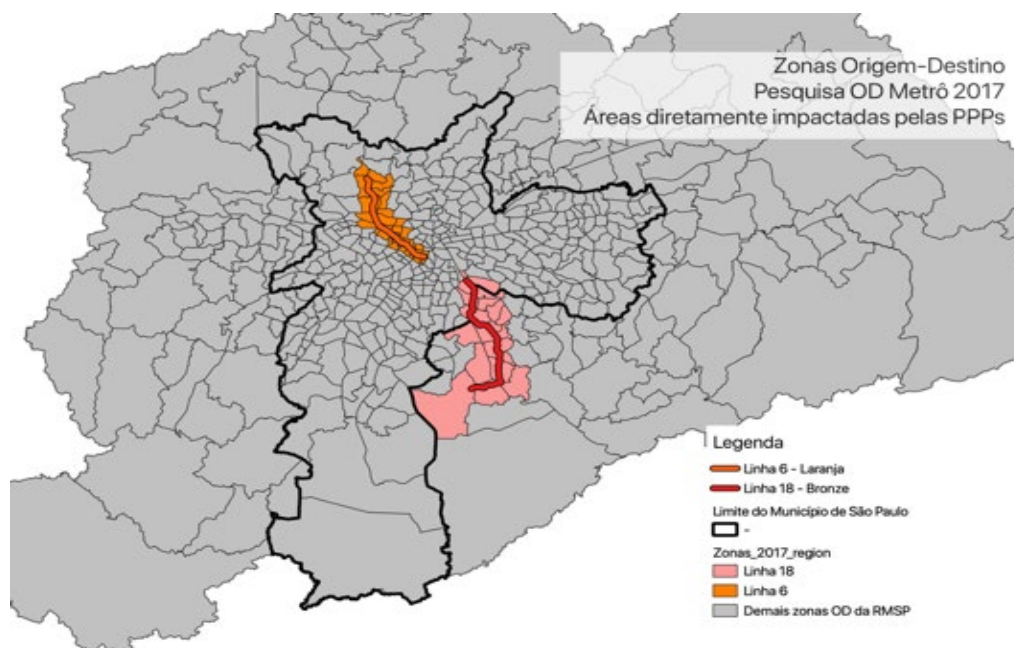
O projeto da Linha, por outro lado, contempla maior interligação da rede (nas linhas 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8 e 10) e não obrigaria todo o público usuário de trilhos oriundo do ABC paulista a convergir para as já lotadas linhas 2 e 10, que levam a áreas centrais de São Paulo. A retomada da discussão da Linha 20 fez-se com a licitação para o anteprojeto funcional, aberta pelo Metrô em julho 2020. A retomada ocorre 5 anos depois do CGPPP arquivar os estudos de parceria para essa linha e menos de um ano após autorizar o cancelamento da Linha 18.

Tal qual a decisão de priorizar a contratação da Linha 18 em dezembro de 2012 (52ª ROCGPPP), a decisão de rescindir o contrato em agosto de 2019 (5ª RCOCj) surge justificada por aspetos formais, não de impactos socioterritoriais. O principal fundamento foi jurídico: havia prazo de 5 anos após a publicação do DUP para início das desapropriações, o que não ocorreu. Findo esse prazo, a legislação (Decreto-lei nº 3.365/1941, art. 10) permite a reedição do DUP somente após o prazo de um ano, uma condição cumprida meses depois (em dezembro de 2019) da decisão de cancelamento.

O argumento jurídico deu lugar a uma decisão política, de instância superior (o CGPPP) de cancelamento do contrato, ignorando as consequências para a legislação local e a demanda de mobilidade. Para ilustrar isso, consideramos as zonas definidas na Pesquisa Origem e Destino de 2017(OD 2017), pelas quais passam as Linha 6 e 18 (Mapa 7). Em seguida, consideramos apenas a origem das pessoas que se destinam às zonas OD2017

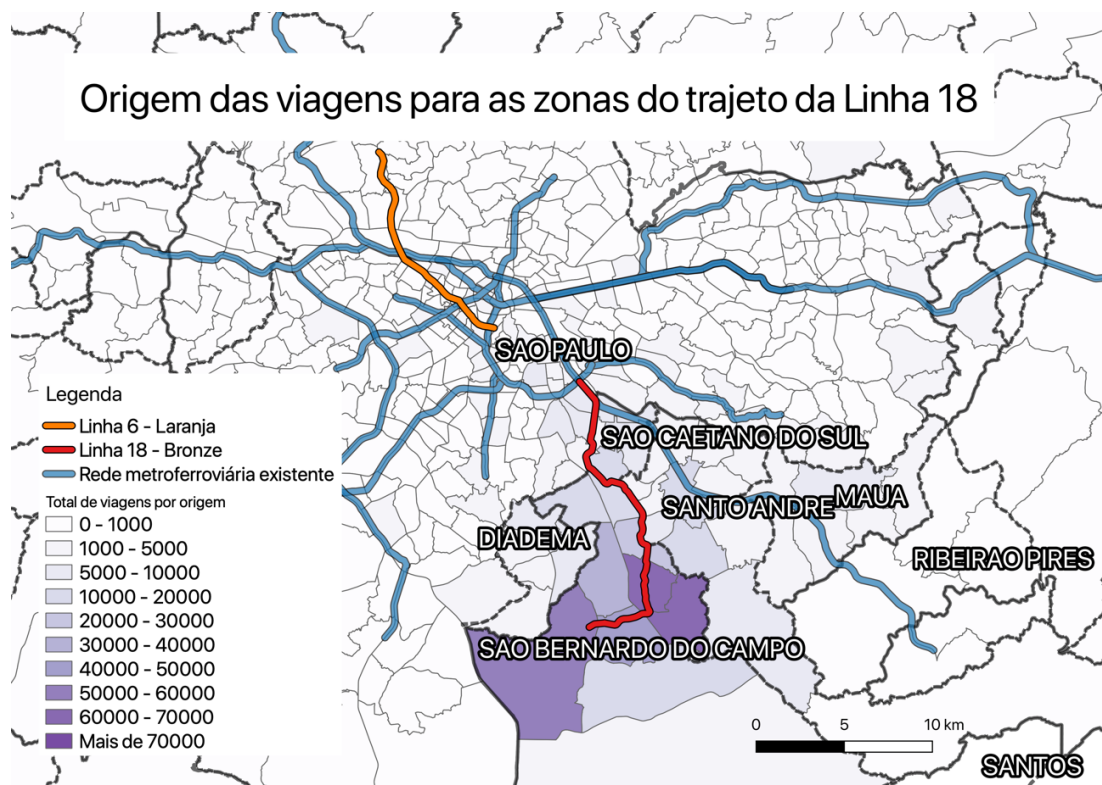
selecionadas para cada linha. A conclusão é que a demanda persiste, em grande escala, apesar de mais concentrada (no ABC Paulista) que a da Linha 6 (Mapas 8 e 9).

Mapa 7 - Zonas da Pesquisa OD 2017 consideradas diretamente impactadas pelas Linhas 6 e 18.



Fonte: Metrô/OD 2017.

Mapa 8 - Origem das pessoas que se destinam às zonas definidas pela OD 2017 e consideradas para o trajeto da Linha 18.



Fonte: Metrô/OD 2017.

Mapa 9 - Origem das pessoas que se destinam às zonas definidas pela OD 2017 e consideradas para o trajeto da Linha 6.



Sem qualquer clareza do futuro da Linha 20, o GESP anunciou no final de 2019 a substituição do monotrilho por um corredor de ônibus. Em termos de tecnologia, um modo de transporte com capacidade cerca de dez vezes menor por veículo (GARCIA, 2014), o que demandaria maior intensidade de fluxos para se aproximar da demanda esperada. No âmbito local, no entanto, o fato consumado da PPP contratada em 2014 providenciou a infraestrutura para o incentivo ao adensamento de áreas da operação urbana consorciada aprovada em 2015 para São Bernardo do Campo.

Em relação à legislação local, o Município de São Paulo foi o menos afetado no caso da Linha 18. Apenas a Estação Tamanduateí está em operação, com outras duas linhas em circulação. No ABC paulista, em compensação, Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul foram diretamente afetados, mesmo que suas prefeituras não tenham se oposto de maneira incisiva à decisão do GESP. Duas delas encontram-se sob a gestão do partido de situação que governa o Estado, o PSDB. A oposição dos

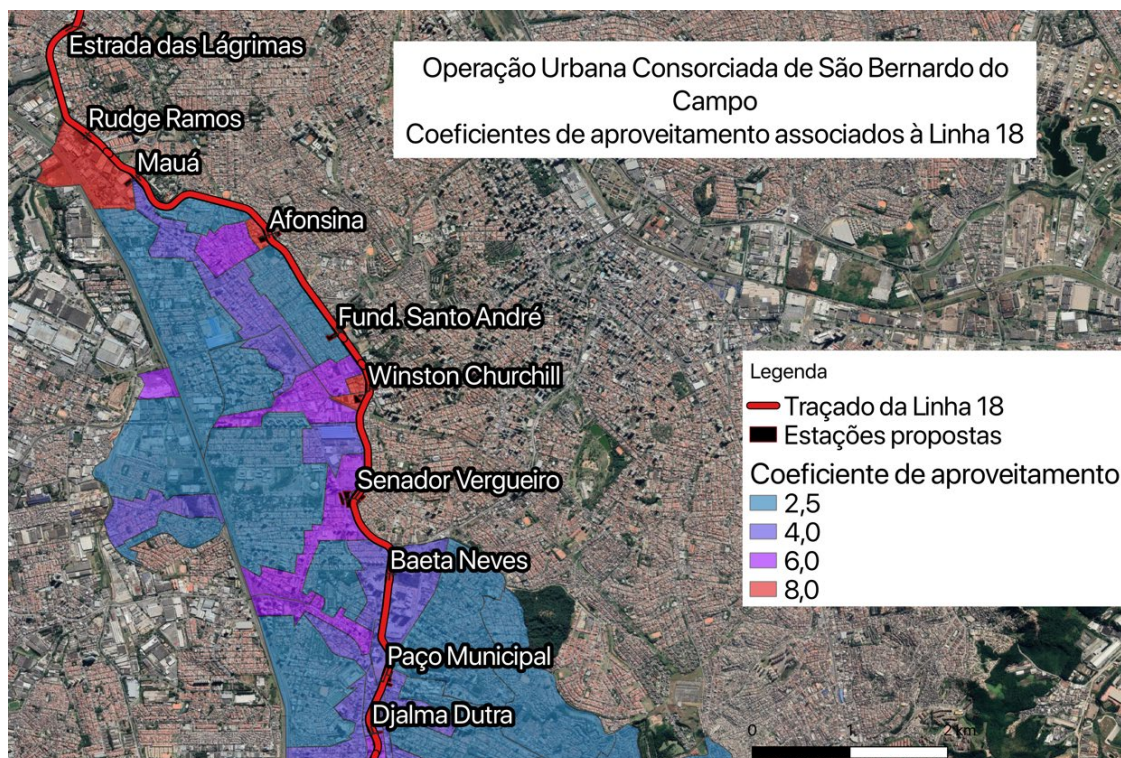
municípios foi reivindicada pela concessionária, mas nenhuma ação de governos, legislativos ou organizações civis locais foi articulada para demover o GESP de sua orientação de cancelar o contrato (Entrevistado 15).

A implicação direta do cancelamento da obra afeta especialmente São Bernardo do Campo, cuja aprovação de um Plano Diretor em 2011 (Lei municipal nº 6.184), uma lei de parcelamento, uso e ocupação do solo em 2012 (Lei municipal nº 6.222) e, após a assinatura do contrato do monotrilho da Linha 18 pelo GESP, uma operação urbana consorciada em 2015 (Lei municipal nº 6403) reconfiguraram a forma esperada para crescimento da cidade. Santo André e São Caetano do Sul fizeram alterações na sua legislação, que não representaram uma reorientação no adensamento do espaço. Santo André aprovou uma lei de parcelamento, uso e ocupação do solo em 2016 (Lei municipal nº 9.924), que mantém as diretrizes do Plano Diretor do Município de 2004. São Caetano do Sul alterou o Plano Diretor em 2015 (Lei municipal 5.374), mantendo o zoneamento definido em 2010 (Lei municipal 4.944).

Para ilustrar a indução promovida pelo sistema de planejamento para adensamento construtivo e populacional utilizamos o coeficiente de aproveitamento (o número de vezes que se pode construir em relação à área do terreno). Santo André manteve seus valores máximos de coeficiente de aproveitamento em 4 vezes a área do terreno (em situações muito específicas, permitiu 5,4). São Caetano permite a construção de até 3 vezes a área do terreno em áreas mais adensadas. Para se ter uma referência de como esses valores já são altos, a capital possui coeficientes máximos de 2 nas suas áreas urbanas, chegando a 4 apenas nos chamados Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, associados ao transporte de alta capacidade e previstos no Plano Diretor Estratégico de São Paulo (Lei municipal 16.050/2015).

Na operação urbana consorciada de São Bernardo do Campo, esses coeficientes chegam a 8 vezes a área construída, porque preveem uma infraestrutura de mobilidade de média capacidade (o monotrilho) em centralidades como o Rudge Ramos, Afonsina, Avenidas Winston Churchill e Senador Vergueiro e o Paço Municipal. A lei está em vigor, independentemente de haver a infraestrutura.

Mapa 10 - Definição de coeficientes de aproveitamento para construção dentro da Operação Urbana Consorciada de São Bernardo do Campo.

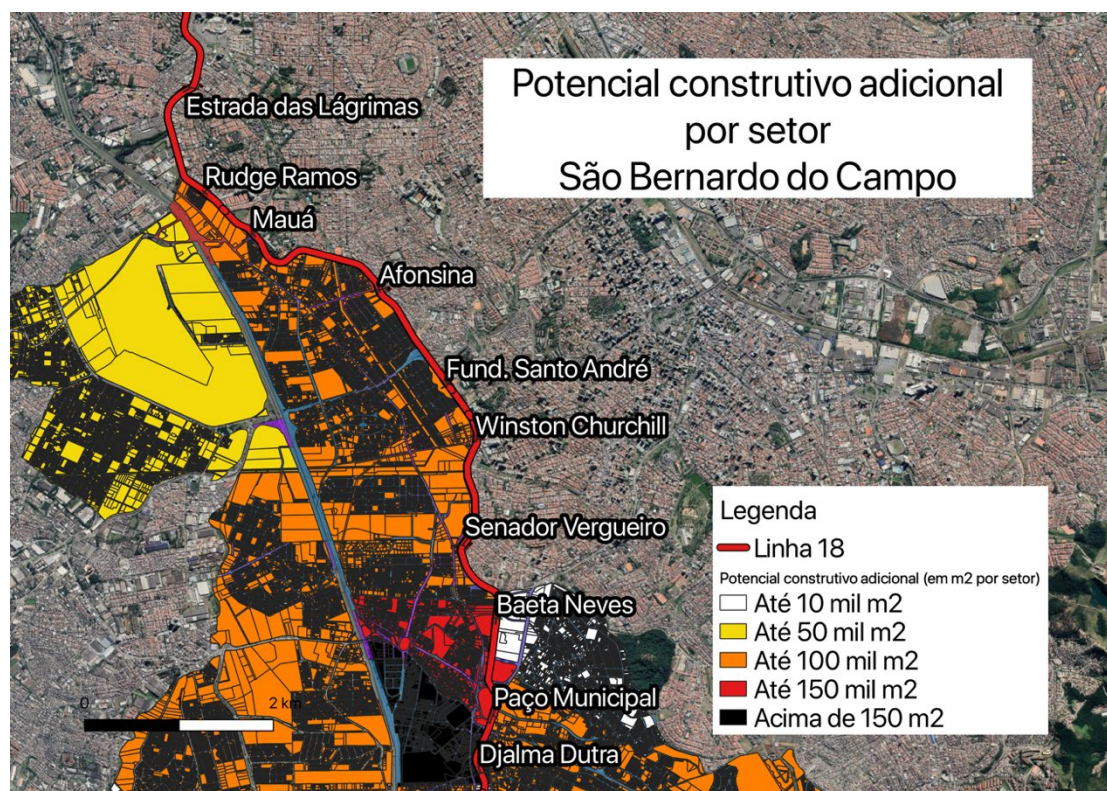


Fonte: Prefeitura local.

Além da Operação Urbana Consorciada, São Bernardo do Campo previu um limite de incremento construtivo por setor da cidade em sua legislação de uso e ocupação do solo de 2012. Tratava-se do Anexo V, da lei de parcelamento, uso e ocupação do solo, que foi introduzida por uma mudança legislativa (Lei municipal nº 6.238/2012), na semana de aprovação da modelagem final da Linha 18 pelo GESP.

A lei reservava um quinto de todo o incremento construtivo previsto para o futuro da cidade para 16 setores fiscais (dentro do total de 86) por onde passaria o monotrilho. Eles localizavam-se nos bairros do Taboão (setores 1, 2 e 4), Paulicéia (5, 6 e 7), Rudge Ramos (8, 9, 10, 11, 12, 13 e 16), Jordanópolis (24), Anchieta (25 e 26), Baeta Neves (31) e Santa Terezinha (53). Assim como a OUC, a concentração desse estoque de potencial construtivo está em vigor, mesmo sem a infraestrutura.

Mapa 11 - Definição de estoque de potencial construtivo (em total de metros quadrados) definidos na lei de zoneamento de São Bernardo do Campo.



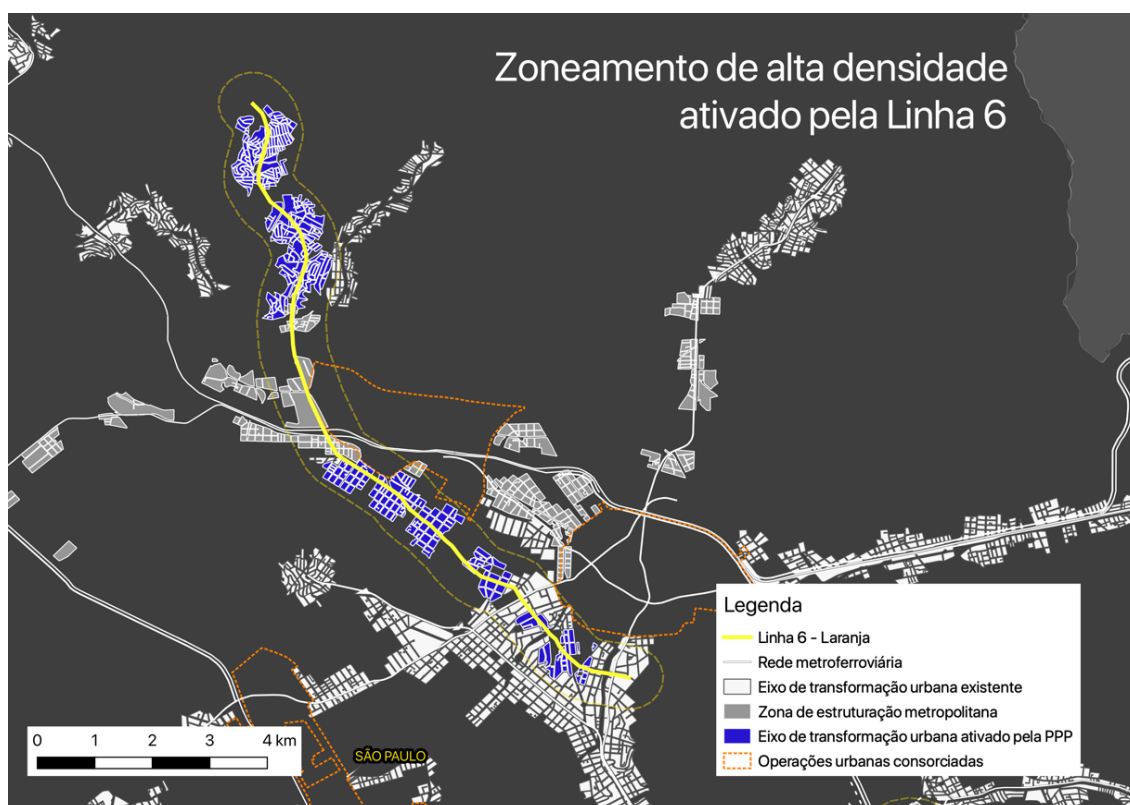
Fonte: Prefeitura local.

No caso da Linha 6, dentro da cidade de São Paulo, as obras também ensejaram mudanças no zoneamento. As obras encontram-se atrasadas, mas ao menos foram iniciadas. Há a perspectiva de entrega da linha futuramente. A contratação das obras, a ordem de início dos serviços e a obtenção de licença de instalação (LI) da Linha 6 desde 2014 são os motivos expressamente considerados para a ativação de novos perímetros para integrar um dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (Decreto municipal nº 56.782/2016).

O planejamento pode proibir a ocupação, mas não dispõe de instrumentos para comandá-la. Os instrumentos que emprega, com destaque ao zoneamento e índices urbanísticos e edilícios (como coeficiente de aproveitamento e gabarito dos prédios), funcionam como indutores de ocupação por pessoas e usos. Mas o que efetivamente a legislação urbanística regula é a construção na escala dos lotes. Maiores flexibilizações ao potencial construtivo foram as estratégias da Prefeitura de São Paulo para incentivar a construção e a ocupação de áreas adjacentes aos eixos de transporte. A caracterização

como Eixo de Transformação Urbana prevê o máximo aproveitamento construtivo dos imóveis que é autorizado na lei paulistana, algo que foi ampliado para a Linha 6. Além do coeficiente de aproveitamento permitir a edificação de área correspondente a quatro vezes a área do terreno, também elimina o limite de altura dos prédios (gabarito) (Quadro 2 do PDE de São Paulo, Lei municipal 16.050/2014). Isso permite não apenas a maior liberdade de ação ao mercado imobiliário, mas também reserva espaços no território para melhor acomodação das mutações e crescimentos da cidade. Trata-se de indução, pois não há garantia que a ocupação não acarrete gentrificação, expulsão de moradores e usos tradicionais ou, o que é pior, a estruturação de um espaço objetivando, apenas, fixação do investimento e sem uso.

Mapa 12 - Ativação de novos perímetros de adensamento a integrem o eixo de estruturação urbana previsto no Plano Diretor por causa da Linha 6.



Fonte: PMSP.

Esses exemplos retratam como o planejamento territorial de nível municipal se escora na infraestrutura de transportes. Por outro lado, o processo deliberativo de implantar ou não a infraestrutura distancia-se cada vez mais de considerar o território como critério determinante das intervenções.

5.3.3 Outros agentes privados nas arenas preparatórias de decisão das PPPs

A introdução das PPPs altera a posição relativa de agentes políticos que atuam no sistema deliberativo de implantação da infraestrutura e provisão dos serviços de transportes metropolitanos. Vimos no Capítulo 4 que dois dos “capitais do urbano” referidos por Marques (2016, p. 17), de provisão de serviços e construção, combinam-se para reconfigurar a economia política do setor, após a introdução de PPPs integrais. Neste tópico, analisamos como o mercado se apropria das experiências consolidadas de parcerias, ao mesmo tempo em que passa a desempenhar um papel-chave no processo decisório da administração pública.

Para Pierson (1993, p. 626), elites governamentais, grupos de interesse e o grande público são os três tipos de atores a serem diferentemente afetados pela avaliação de políticas públicas. Antes de tratarmos das elites governamentais, abordamos rapidamente os demais.

O mercado vem acumulando lições aprendidas em décadas de delegação privada dos transportes públicos, com mudanças no perfil de grupos de interesse dentro do mercado. Houve a intensificação das chamadas sondagens de mercado (*market sound*) organizadas pelo GESP na forma de conversas informais com segmentos de mercado³⁵. De acordo com a plataforma de Parcerias do GESP, somente as linhas 7, 8 e 9 da CPTM foram objeto de seis rodadas de sondagens de mercado em 2019. A intensidade de diálogo com o mercado contrasta com a única audiência pública realizada em fevereiro de 2020 para as Linhas 8 e 9 e subsequente abertura de consulta pública ao modelo proposto, nos dois meses que se seguiram.

³⁵ Para o GESP, as sondagens de mercado são divulgadas na Plataforma Digital de Parcerias e possuem a finalidade de institucionalizar o diálogo entre o poder público e potenciais parceiros privados, bem como “*conciliar os respectivos interesses para implementação de sua carteira de projetos*” forma transversal e sistematizada de consulta ao mercado. O “mercado” é representado por operadores de serviços a serem concedidos, investidores, financiadores e a “interessados qualificados” a contribuir.

Nos casos de concessões já contratadas (Linhas 4, 5, 6, 17 e 18), a inclusão das concessionárias diluiu a participação do Metrô e CPTM na CGI/SBE, mesmo com a tendência de incremento de passageiros de transportes por trilhos. Os diferentes aditamentos ao convênio de funcionamento do CGI (Convênio SPTrans 2005/023) que incluem essas concessionárias asseguram (cláusula quarta) às concessionárias poderes para repactuação das condições de transição, quando da criação de uma futura agência metropolitana de transportes. Nosso apontamento destaca que a sociedade civil sequer acompanha a criação da agência, muito menos as regras de arrecadação a serem debatidas nessa trajetória.

Além da prestação do serviço e eventual construção da infraestrutura, o mercado tem integrado as partes desse sistema formal de operação dos transportes também na figura de certificadoras de implantação, assumindo funções de medição e gerenciamento de obras públicas. Esse papel é opinativo. A decisão permanece estatal, mas a dependência do assessoramento técnico pela administração direta é absoluta, conforme apresentamos abaixo.

A literatura de PPP refere-se comumente à figura do verificador independente, a quem caberia a auditoria de um sistema de indicadores de desempenho (CABRAL et al., 2016, p. 333). Mas na realidade dos contratos acompanhados, quem se destaca é a certificadora de implantação que acompanha as PPPs até 6 meses depois de iniciadas as operações das linhas. O GESP diferenciou claramente os papéis desempenhados pela certificadora³⁶, identificando-a como organismo acreditado pelo Instituto de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO) (Portaria INMETRO 204/2017). Como tal, a empresa de engenharia subsidia a etapa de medição de obra, um momento sempre delicado para a administração pública, tanto pelo risco de corrupção como pela integridade e funcionalidade da obra.

³⁶ Disponível em: http://www.parcerias.sp.gov.br/parcerias/docs/manual_de_parcerias_do_estado_de_sao_paulo.pdf. Acesso em 20.06.2020.

Para o Entrevistado 13, o objetivo de imposição de uma certificadora de implantação no contrato da PPP foi ensinar a responsabilização técnica por problemas de execução das obras. O caso paradigmático ocorreu em 2007, com o acidente na implantação da Linha 4 pelo Metrô. O episódio de desabamento das obras da estação Pinheiros não teria levado à responsabilização de qualquer culpado. Apesar disso, a regulamentação brasileira não é expressa para atribuir responsabilidade decisória à certificadora, que apenas opina. A palavra final persiste sendo da CMCP/STM.

À certificadora cabe checar o cumprimento do contrato, não avaliar o melhor cumprimento da política pública de transporte por meio da PPP, que se mantém no GESP (Entrevistados 12 e 13). A relação da certificadora é peculiar, porque é contratada pela concessionária, por exigência da cláusula nona de ambos os contratos de PPP. Ou seja, é um contrato entre entidades privadas, que é apenas informado nos processos administrativos da STM. A certificadora tem atuação mais curta que a PPP, até seis meses após a conclusão das obras (a implantação). Nesse período, apoia “a ação de monitoramento e fiscalização” da CMCP, conforme expresso nos contratos da PPP.

O apoio técnico da certificadora é decisivo, na prática. O posicionamento de áreas finalísticas como a STM e a CMCP não seria viabilizado sem esse assessoramento. De todos os 237 funcionários da STM em junho de 2020, menos de 10 estavam na CMCP para acompanhar a execução dos contratos de PPP e concessão comum (GESP/Portal de transparência). É algo que contrasta com os cerca de 8,2 mil empregados do Metrô e outros 7,6 mil da CPTM. Tampouco foram identificados engenheiros nessa equipe. A necessidade de assessoramento foi confirmada (Entrevistados 12 e 13), assim como foi identificado por entrevistados o distanciamento de empregados do Metrô com linhas não operadas pela estatal.

A atuação da certificadora não se restringe à checagem de etapas concluídas do contrato de PPP. Ela se constitui no principal assessoramento técnico da CMCP nos processos administrativos para opinar sobre aditamentos contratuais e avaliação dos trâmites judiciais de desapropriação. Em suma, a certificadora cuida de todos os atos relativos ao gerenciamento dos contratos de concessão, à exceção de proferir a palavra final que

define pagamentos. Na ausência de equipe técnica especializada, verificamos que a CMCP acolheu integralmente os posicionamentos apresentados pela certificadora no processo STM 770/2012 (Linha 6). A Contratada pela Concessionária Move São Paulo é um consórcio formado por Concremat Engenharia e Setec Hidrobrasileira. A certificadora da Linha 18 foi contratada, mas sem início de execução de obras autorizado, não teve atuação.

O serviço de certificação é importante inclusive para conferência das desapropriações movidas pela concessionária. A estratégia jurídica de ambas as entidades privadas se guiará conforme as métricas de eficiência previstas no contrato, mesmo que imponham recorrer de decisões judiciais favoráveis a comunidades, como veremos a seguir.

5.3.4 O parceiro privado e as contingências do regime espacial paulistano

Concentramo-nos neste tópico nas interações que a implementação da PPP impõe ao espaço urbano e a seu regime espacial, o que inclui situações alheias ao sistema de planejamento formal (informalidade e comuns urbanos). Nesta parte, tratamos do impacto direto da obra nos imóveis desapropriados e como o sistema de planejamento responde – mal – a isso. Por tratarmos da etapa de implementação, não cabe falarmos da Linha 18, que sequer teve início autorizado, tampouco desapropriação.

A PPP não instrumentaliza uma solução melhor ou pior do que habitualmente ocorreria se a obra fosse implementada pelo Metrô, mas vemos o distanciamento do Estado nas desapropriações e reconfiguração do espaço urbano como um caminho equivocado, pelas razões que passamos a descrever.

Julgamos a etapa de desapropriação importante não apenas para o projeto em si, mas também como forma de ampliar o alcance do sistema de planejamento formal sobre o espaço urbano. Christophers (2018, p. 17) distingue o neoliberalismo do liberalismo clássico pela privatização do espaço público no caso britânico, que analisa com detalhe. Entendemos ser pertinente esse aspecto distintivo, mas fazemos uma ressalva ao padrão de urbanização brasileiro: não chegamos a estabelecer no espaço urbano a

mesma abrangência fundiária de propriedade pública, como verificada nos legados dos Estados de bem-estar social (como estoques públicos de habitação social, por exemplo). Uma manifestação desse fenômeno (falta de espaços públicos urbanos) é o apossamento informal das terras urbanas, por ricos e pobres.

Dessa forma, compreendemos que o momento da intervenção urbanística funciona para o caso brasileiro como a “oportunidade” de reorganizar a situação fundiária na cidade (inclusive informal) por meio das desapropriações. Uma cidade como São Paulo apresenta sua base imobiliária distribuída historicamente a diversos proprietários, sob o aspecto formal. Via de regra, a aquisição da propriedade é definida como “derivada” porque se formaliza pela transmissão em cartório de um documento que já existe, a matrícula ou transcrição. Esse procedimento está ao alcance do mercado imobiliário formal e define sua dinâmica dentro do sistema de planejamento.

Mas uma diversidade de situações compõem a realidade urbana, nas fronteiras de onde o sistema de planejamento alcança, existem possuidores de imóveis com proprietários desconhecidos ou a ocupação irregular de terrenos ou edificação promovida por proprietários se locupletam do adensamento excessivo e insalubre (cobrando aluguel de várias famílias por cômodo e compartilhamento de banheiros). Nessas situações, não existiria um proprietário interessado em vender o imóvel. Nessas situações, uma intervenção urbana é uma “oportunidade”, pois a desapropriação é uma forma jurídica originária de adquirir propriedade (assim como a usucapião). Por se tratar de ato unilateral, onde se discute apenas quanto pagar e a quem pagar, a desapropriação não depende de vontade de proprietários. O direcionamento dessa “oportunidade”, no entanto, depende de quem participa ou acompanha a decisão. A desapropriação amplia a dinâmica imobiliária sobre “territórios cinzentos”, nos termos referidos por Roy (2011, p. 231). Vemos essa etapa jurídica como condição prévia para introduzir áreas antes inacessíveis ao mercado na dinâmica imobiliária induzida pelo sistema de planejamento.

O GESP afirma que sua modelagem de projetos tem se adaptado a tais princípios, especialmente quando existe assessoramento do IFC (ligado ao BIRD):

Uma outra coisa é que nos nossos projetos todos os indicadores socioambientais deles seguem os princípios do Equador e as performance standards do IFC, que têm exigências superiores ao que a lei brasileira exige.

Por exemplo, imagine se você fosse desapropriado. Se fosse pela lei brasileira, você teria direito a 100 (por exemplo). Como a gente tá seguindo um padrão mais exigente, vai ter que imaginar não apenas o que você perdeu, mas também o que deixou de ganhar (em valores superiores ao que a lei brasileira conferiria), esse acréscimo vai ter que entrar na conta do projeto. (Entrevistado 2)

No caso Linha 6, a prática é bem distinta, inclusive porque o ponto de partida é a regulação da propriedade privada e sua desapropriação pela lei brasileira (Decreto-Lei nº 3.365/1941). O mecanismo legal brasileiro é um problema em si, por conferir um tratamento extremamente injusto à situação de possuidores. O entendimento foi corroborado pelo Entrevistado 13.

A desapropriação na área urbana opera-se de maneira muito diferente na lógica do mercado. É um alto risco, no caso brasileiro. Distintamente do meio rural, os acréscimos imprevistos derivam da incerteza da situação de ocupação, o que reflete na incerteza do projeto. Como mencionamos acima, foi a principal razão para não comparecerem interessados nas primeiras tentativas de licitação da Linha 6.

A partir do levantamento no processo administrativo STM 000777/2012, identificamos que em julho de 2015 havia 369 ações de desapropriação (Apêndice – Listagem das ações de desapropriação da Linha 6). Consultamos todos na plataforma digital do Tribunal de Justiça de São Paulo. Apenas uma ação tramitava em segredo de justiça, mas todas as demais não permitem o pleno acesso às informações a quem não é parte. Dessa forma, identificamos apenas as situações cujas decisões judiciais foram disponibilizadas no perfil de acesso do público em geral.

Todas ações de desapropriação contam atualmente com a imissão provisória da concessionária na posse dos imóveis, mas os processos encerrados não chegam a um quarto do total. Identificamos que os valores definitivos ou pendentes de recurso já superam em cerca de 100 milhões o valor inicial depositado pela concessionária (com recurso do GESP). Mas esse valor é subdimensionado. Para 78 processos, a consulta

pública não permite identificação de valores arbitrados pelo juiz ou ainda estão discutindo questões formais de quem seria o réu (possuidor e proprietário).

Calculamos o somatório dos depósitos iniciais a partir do valor da causa, uma exigência formal para provocar o Poder Judiciário que assume o valor de avaliação inicial para desapropriação. O somatório atendia aos cerca de 80% do valor total estimado (673 milhões de reais), o que permitiria a imissão na posse (e início das obras) enquanto prosseguem as discussões do processo de desapropriação (Decreto-Lei 3.365, art. 32, parágr. 2º).

Com os resultados das primeiras decisões, a concessionária informava no processo STM 000770/2012 que os custos totais de desapropriação deveriam superar 1 bilhão de reais.

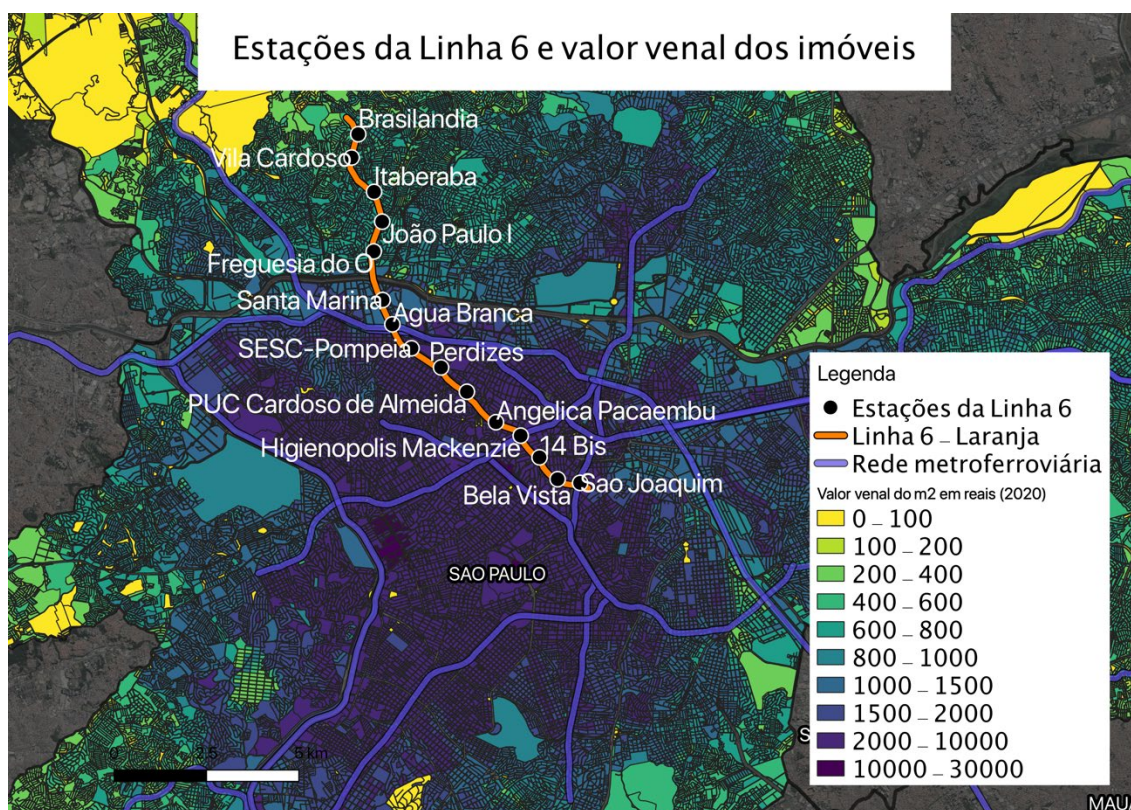
Tabela 7 - Custos de desapropriação para a Linha 6.

Descrição	Valor (em bilhões de reais)
Estimativa inicial (maio-agosto/2014)	0,67
Complementação (agosto/2014 a abril/2015)	0,36
Total previsto em 2014	1,03

Fonte: Gesp (processo STM 000770/2012)

Concentramos nossa análise nas desapropriações movidas na Brasilândia (estação final) e na região central da Bela Vista (para a Estação 14 Bis), por envolverem as maiores incidências de inquilinos e da informalidade (de parcelamento do solo ou cortiços). Consideramos as demais áreas mais incorporadas à dinâmica imobiliária do mercado formal, enquanto as duas estações referidas acima representam enclaves de grande informalidade no espaço urbano.

Mapa 13 - Variação do valor venal nas estações previstas para a Linha 6, em reais por metro quadrado (2020).



Fonte: PMSP. Elaborado pelo autor

O anexo IX da contratação apresentou o cadastramento físico e social das áreas contempladas no decreto de utilidade pública (DUP) para desapropriação, de 2012 (Decreto estadual nº 58.025). As áreas municipais foram expressamente excluídas da desapropriação estadual, sendo objeto de convênio celebrado entre os entes federativos (Entrevistado 3). Mencionamos anteriormente que a Prefeitura teria descumprido sua parte no acordo, iniciando obras do Hospital Municipal da Brasilândia em área destinada ao metrô (Entrevistados 3, 12 e 13). Mas esse contratempo e questionamento de juízes à iniciativa da ação pela concessionária (também retromencionada) não foram as únicas situações problemáticas. Dois imóveis municipais eram ocupados pela quadra da Escola de Samba Vai-Vai, que trataremos na sequência. Além disso, nas cerca de 370 áreas particulares desapropriadas, foram cadastradas 587 moradias com as mais variadas situações de ocupação.

De acordo com o Contrato STM 15/2013, a concessionária montou escritórios para orientação da população afetada pelas obras ou pela desapropriação das áreas.

Inquietações de outras comunidades afetadas eram trazidas para sedes comunitárias da concessionária: *“uma sala, uma mesinha, um local onde se possa explicar um cronograma, o impacto que as obras vão gerar”* (Entrevistado 3). Mas lembramos que, nessa etapa, a decisão sobre a localização dos impactos já havia sido tomada. A definição de traçado pelo DUP ocorreu em 2012.

Com a negociação entre agentes privados (moradores, concessionária e checagem dos procedimentos pela certificadora), houve assimetria na condução de negociações entre moradores e a concessionária. Cada litígio era disputado entre o proprietário e a Move São Paulo, o que significava uma disputa (bastante desequilibrada) entre moradores e as duas maiores empreiteiras do país.

O contrato de PPP guiava as negociações e estabelecia as condições esperadas do desempenho da concessionária na desapropriação. A cláusula trinta e sete do contrato trata das desapropriações e discrimina a responsabilidade da concessionária de forma *“que minimize o impacto econômico da desapropriação, considerando aspectos sociais e propostas com soluções técnicas viáveis”*. A minimização do impacto econômico autorizava o depósito prévio do valor de avaliação e recurso, caso o juiz decidisse um valor superior. Situações diferentes poderiam considerar *“aspectos sociais”*, o que implicava caracterizar o ocupante como *“vulnerável”*, cujo enquadramento em si foi procedimento sujeito a críticas ao longo das desapropriações (Entrevistado 13).

No momento que o GESP sai da intermediação com os moradores, o contato entre eles e a concessionária é assimétrico em termos de representação judicial, assessoramento técnico e acesso à justiça. Avaliações abaixo de mercado submetem-se aos tempos de tramitação dos recursos, o que para pequenos proprietários é uma grande limitação e pressiona por soluções rápidas. Isso ocorre especialmente se a posse já foi passada à concessionária ou se o que se discute é a legalidade da posse. Por outro lado, a caracterização de vulnerabilidade pela concessionária também passa a ser central no reconhecimento ou não de direitos dos possuidores. Se algum proprietário se opuser a posse de um morador e se esse possuidor não for classificado como *“vulnerável”*, ele simplesmente não terá direitos reconhecidos nas ações de desapropriação. Na prática,

também dificilmente promoverá às suas custas uma ação para reconhecer os direitos que alegar.

O anexo IX do contrato STM 015/2013 informava a situação inicial dos cerca de 370 imóveis, que após a propositura das ações tornou-se ainda mais complexa, com o comparecimento de proprietários em áreas usucapiendas e necessidade de negociação de prazos para desocupação. Vários dentre eles eram inquilinos, compossuidores (casas de frente e fundos) e situações de ocupação irregular. Eram 219 indivíduos ou famílias de proprietários, 198 inquilinos, 45 moradias cedidas, 27 imóveis privados invadidos e outros 68 não identificados ou ocupantes de áreas públicas municipais, como a Escola de Samba Vai-Vai. De todos eles, apenas 72 famílias foram identificadas como vulneráveis. Deveriam, portanto, ser enquadradas na cláusula contratual que resguarda *“aspectos sociais e propostas com soluções técnicas viáveis”*. Essa caracterização jogava na insegurança jurídica o futuro de 266 casos inicialmente cadastrados como inquilinos ou meros ocupantes. Não eram nem proprietários nem formalmente caracterizados como vulneráveis. Tampouco a legislação de desapropriação fornecia uma alternativa. Nos termos do contrato, a negociação foi conduzida entre a concessionária e o proprietário formal do imóvel, com a mediação da Justiça.

Dos 48 imóveis públicos e privados necessários para a Estação 14 Bis, 20 eram ocupados por famílias ou indivíduos proprietários, 20 por inquilinos e outros 8 eram simplesmente ocupados irregularmente, a maior parte em cortiços. Desses, apenas 8 foram considerados vulneráveis. Dentre os imóveis privados, prédios deteriorados foram desapropriados por inteiro. Das 36 ações de desapropriação na Praça 14 Bis, 31 referiam-se a apartamentos avaliados em menos de 50 mil reais, que somadas não alcançavam 1,5 milhão de reais. No conjunto de valores depositados inicialmente, não representavam sequer 0,3% do montante total. Os casos não configurados como população vulnerável a justificar os *“aspectos sociais e propostas com soluções técnicas viáveis”*, ensejaram recurso. Afinal, por contrato, a concessionária deveria minimizar *“o impacto econômico da desapropriação”* e isso seria checado pela certificadora, como condição de pagamento pelo GESP.

É certo que as áreas por onde a Linha 6 deve passar implicam avaliações muito distintas, que seguem a norma técnica. Mas a localização intraurbana torna inverossímil pagar menos de 50mil em apartamentos localizados em áreas centrais (ainda que isso fosse apenas 80% da avaliação total). A Praça 14 Bis encontra-se equidistante da Praça da Bandeira (em pleno centro da cidade) e do maior valor venal de metro quadrado de São Paulo (na Avenida Paulista, próximo ao Parque Trianon). Além da retirada de locatários, essa desapropriação impunha também aos proprietários a expulsão da área central. Seria impraticável adquirir qualquer imóvel na região central da Bela Vista. Esse valor foi corrigido judicialmente nas ações. Apenas cinco ações ainda não chegaram a um novo valor, mas a média das demais ficou em cerca de 180 mil reais pela desapropriação.

No caso da Brasilândia, a situação se mostrou mais complicada. A tipologia construtiva era tipicamente de pequenos terrenos e casas, em muitos casos de uso misto, com pequenos comércios dos próprios moradores. Foram movidas 77 ações de desapropriação (de um total de 369). A média de avaliação dos imóveis era bem superior à da Praça 14 Bis e o depósito inicial ficava em torno de 260 mil reais. Mas o problema central da Brasilândia era a informalidade de ocupação. Havia ações de usucapião em curso. Quando não havia ação de usucapião ajuizada, situações de posse consolidadas há anos eram literalmente desfeitas com o ressurgimento de famílias de proprietários. Em vários processos, os possuidores simplesmente foram excluídos como réus da ação.

Teve ainda uma situação mais complicada na Brasilândia, porque toda a área hoje ocupada era de um só proprietário falecido na década de 40 cujo inventário dos seus bens nunca foi concluído. Excluindo-se uma ou outra área que teve ação de usucapião, a grande maioria dos moradores são posseiros cujos terrenos vêm sendo transmitidos há mais de 50 anos. Como o caso específico não foi previsto no contrato da PPP, foi enquadrado no dispositivo que diz que cabe ao estado proporcionar moradia aos vulneráveis afetados na execução do projeto. (Entrevistado 13)

O caso mencionado pelo Entrevistado 13 é da Família Bonilha, conforme Transcrição 12.172, do 8.º Cartório de Registro Imóveis de São Paulo. Essa titularidade foi levantada em vários processos, invertendo para os possuidores o ônus de comprovarem que sua propriedade já havia sido adquirida por usucapião. A ampla maioria não apresentava qualquer título formal, o que ocorreu também com outras famílias de antigos proprietários. Como exemplo, citamos a decisão de juiz de vara da Fazenda Pública na desapropriação nº 1024328-27.2014.8.26.0053. Todo possuidor cujo imóvel fosse

caracterizado pelo perito como parte da transcrição original mencionada acima deixava de ser parte para negociar a desapropriação.

Tendo em vista o constatado pelo Sr. Perito, no sentido de que o imóvel pretendido na presente demanda tem como origem a Transcrição 12.172, do 8.º CRI de São Paulo (fls. 627/632), recebo a petição de fls. 639/640 como emenda à inicial, devendo o cartório proceder as devidas anotações a fim de excluir do polo passivo da ação o Espólio de Sebastião Silvestre Martins e seus herdeiros e incluir os reais proprietários do imóvel, isto é, Francisco Munhoz Filho e Antonio Munhoz Bonilha, devendo a autora providenciar o quanto necessário à sua citação, no prazo de dez (10) dias, sob pena de extinção.

Regularizem os terceiros interessados, Walter Giacon e Claudete de Souza Vieira Giacon, a propriedade do imóvel perante o fôlio real, ou comprovem o ajuizamento de ação de usucapião ou adjudicação compulsória com vistas à dita regularização, sem a qual nenhum valor poderá ser levantado nos autos. (Grifo nosso)

No mesmo anexo do contrato que regulava as desapropriações, era previsto o atendimento de famílias vulneráveis, que seriam alocadas para uma unidade residencial ou indenizadas (como vulneráveis, não como proprietárias). Assumimos que os quantitativos iniciais de vulneráveis (72) cresceram substancialmente, porque em 2015 haviam requerido 21 milhões reais adicionais para alguma forma de reassentamento promovido pela Companhia Habitacional do Estado (Despacho CMCP 146/2015, no processo da Linha 6).

A inclusão de possuidores da Brasilândia entre os vulneráveis do projeto e a retirada do local parece repetir a história. O bairro teve seu povoamento intensificado nos anos 40, após as remoções causadas por “desapropriações de antigos casarões utilizados como cortiços pela população de baixa renda, ocorridas no centro da cidade, quando da construção das avenidas São João, Ipiranga e Duque de Caxias” (Câmara da São Paulo)³⁷. A repetição da história também se manifesta pela ausência de um canal de participação ou contestação da sociedade:

(...) a população vai sendo convencida ao longo desse caminho, porque o proprietário vê que sua vizinhança está saindo, vê viaturas parando em frente às casas dos seus vizinhos e se dispõe a negociar. (Entrevistado 13)

A ação da certificadora e da concessionária seguem à risca as condições dispostas no contrato. Mas tratar o impacto urbano de uma intervenção de implantação do metrô

³⁷ Disponível em: <http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/justificativa/JPL0362-1992.pdf>. Acesso em 20.06.2020.

por meio de cláusulas de execução contratual afigura-se insuficiente para dirimir conflitos e encontrar encaminhamentos alternativos. Não vemos como o Estado (GESP ou Prefeitura) pode sair dessa mediação entre concessionária e moradores, porque muitos encaminhamentos satisfatórios com a população poderiam ser negociados previamente às desapropriações. Contudo, as condições de desapropriação já estavam previamente estabelecidas pelo parceiro público no momento de assinatura do contrato, inclusive com laudos de avaliação pelo poder público. A confusão entre a população afetada era grande. Sobre sua percepção, o Entrevistado 13 fez o seguinte comentário:

Muda muito porque as pessoas, os proprietários afetados, pensam que, por ser uma empresa privada eles vão receber valores maiores e de forma mais rápida por seus imóveis desapropriados. Eles não têm clareza sobre os papéis do que é público e do que é privado. O contrato de concessão da linha 6 mapeou o caso dos vulneráveis, o que gerou bastante discussão pois é difícil conceituar quem se enquadra como tal (...).

É na disputa sobre esses “territórios cinzentos” ou do mercado formal que o sistema de planejamento se acomoda com maior dificuldade e que a diversidade do regime espacial paulistano se faz mais evidente. As áreas informais (“cinzentas”) representam as fronteiras dentro do espaço urbano reclamadas para expansão e uniformização de respostas do sistema de planejamento, que Smith (2007, p. 18) caracterizou como gentrificação. Passam a ser espaços de reserva para exploração futura, com o risco de substituição de grupos sociais ali localizados por forças econômicas que operam formalmente no regime espacial .

Dentre as áreas públicas municipais previstas para implantação da Estação 14 Bis estavam dois terrenos ocupados pela centenária Escola de Samba Vai-Vai. Entendemos que o caso seja paradigmático na forma como o regime espacial paulistano (e brasileiro) se mantém, independentemente de novos atores.

A agremiação guarda referências da ocupação pela população negra do Bixiga (Bela Vista), presente desde o Quilombo Saracura. Corresponde até hoje a um território referencial da população e cultura negra da cidade (ROLNIK, 1989). É literalmente um comum urbano, no sentido apresentado por Hardt e Negri (2018, p. 134) de “ambientes *construídos ou de circuitos culturais*”, a manifestarem uma comunalidade “*fruto de*

interações e cooperação sociais”. Trata-se de um território onde a racionalidade do domínio jurídico é menos relevante que a possibilidade de uso, que uma população entende assegurado para si, independentemente de contrato de concessão com o Município (proprietário formal da área). São “*uma não propriedade*”, “*uma estrutura social e uma tecnologia social para o compartilhamento*” daquele espaço.

A internalização desse tipo de situação é ambígua no sistema de planejamento brasileiro e não é diferente na mediação realizada pela concessionária privada. Pelo lado do sistema de planejamento, a concessionária não se opôs à permanência da entidade, mas formalmente nenhum projeto substitutivo da implantação da Estação 14 Bis foi alterado; o GESP não adquiriu qualquer área alternativa para alocação da escola; e, por fim, a Prefeitura, que é proprietária da área, concedeu formalmente apenas parte da quadra da Vai-Vai, enquanto o restante ainda aguardava a formalização de instrumento próprio de outorga de uso. Não existe uma deliberação expressa sobre isso nos autos administrativos. As plantas da estação são as mesmas³⁸, o incremento de valores de desapropriação não se refere ao terreno da Vai-Vai e nenhuma informação nova foi prestada pela Prefeitura. De acordo com o Entrevistado 13, teria sido encontrada uma solução de fato para o acesso à estação, mantendo o local da escola. O prestígio da Escola de Samba 15 vezes campeã do carnaval paulistano teria sido determinante para a redefinição política de localização. Novamente, não houve nenhum debate público sobre o tema.

Figura 11 - Croqui de implantação da futura Estação 14 Bis e instalações ocupadas pela Escola de Samba Vai-Vai.



Fonte: Google Maps e Move SP. Elaborado pelo autor.

³⁸ Disponível em: <https://movesaopaulo.com.br/~movkbsp/wp-content/uploads/2019/04/31-est14bis.pdf>. Acesso em 20.06.2020.

Antes da entrada do parceiro privado, a Linha 6 havia passado por episódio semelhante de conflito de escalas espaciais macro (do projeto todo) e micro (da vizinhança). Em 2010, enquanto o assunto era tratado apenas pelo Metrô, a localização da futura estação Angélica foi alterada após a imprensa noticiar o incômodo de moradores de Higienópolis com a possível atração de “*gente diferenciada*” para o bairro, que conta com concentração importante de serviços e comércio de rua³⁹. Houve protestos contra as declarações, mas nunca houve um debate público sobre a localização.

Sem avaliar condições geotécnicas ou de complexidade das obras, mas estritamente sobre a localização dos acessos à estação, pode-se afirmar que a escolha pretendeu desviar do conflito com a comunidade local. O acesso da Estação Angélica-Pacaembu foi retirado da Avenida Angélica, de maior comércio e circulação de ônibus, para ser alocada para uma rua de perfil residencial (Rua Bahia). Diferentemente da posição de juízes na questão da Praça 14 Bis, a decisão judicial na Rua Bahia ignorou um critério central para avaliação de imóveis: o uso que é permitido por leis urbanísticas e ambientais do solo.

Como exemplo, citamos o laudo de avaliação de uma casa por 2 milhões de reais, que considerou os impedimentos à verticalização e adensamento imposto pelo zoneamento. A restrição ao uso vertical foi considerada “*sem sentido*” pelo juiz da causa (processo 1024427-94.2014.8.26.0053), que desconsiderou o laudo de avaliação por não contemplar a sofisticação construtiva: “*iluminação de alta qualidade, granitos, mármore, portas de correr de alta qualidade, corrimão de bronze, enfim, detalhes que espelham o alto padrão da construção, a justificar a classificação do imóvel como de alto padrão*”. A avaliação final ainda não foi decidida, mas o acréscimo da casa no valor de desapropriação custeado pelo GESP poderá impactar mais que os 31 apartamentos da Estação 14 Bis. Em todos os processos de desapropriação, a avaliação de imóveis acima de 1 milhão de reais tem sido revisada para valores em torno de 78% superiores.

³⁹ Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1308201011.htm> . Acesso em 20.06.2020.

O que se destaca é a forma de impactar diretamente as áreas destinadas às estações, pátios e espaços de ventilação das linhas. Não se discute a diferenciação entre valores dos imóveis no espaço intraurbano. O metro quadrado de Perdizes, Higienópolis e Pacaembu é superior à Bela Vista ou a Brasilândia. Mas se considerarmos apenas as 10 estações cuja implantação teve o maior custo inicial de desapropriação, questiona-se a pertinência das escolhas dos imóveis. Os maiores dispêndios de toda a Linha 6 são previstos em dois imóveis, ambos com longos processos de desapropriação à frente: um dos dois terrenos do pátio de Morro Grande e um terreno na Rua da Consolação (altura da Rua Sergipe), para a estação Higienópolis-Mackenzie. Respectivamente foram avaliados em 43 e 33 milhões de reais, mas a discussão dos valores em ambos deve perdurar na justiça, pois sequer uma avaliação provisória foi fixada até o momento para qualquer dos dois.

A necessidade do pátio de manobras (Morro Grande) representa uma função operacional para o funcionamento futuro da linha e possui grandes proporções. Mas um terreno de acesso à estação Higienópolis-Mackenzie admitiria alternativas. O dispêndio dos 33 milhões de reais ainda em litígio (com a possibilidade de serem majorados em 78% pela média dos casos) justificaria uma avaliação do uso pretendido do imóvel. Por esse custo, afigura-se razoável a destinação do imóvel ser aberta ao debate público, inclusive recebendo famílias desalojadas pelo projeto.

As maiores remoções de famílias de toda a Linha 6 sequer figuram entre os maiores custos de desapropriação de estações: a estação 14 Bis com o total de 36 imóveis desapropriados (dentre os quais 31 apartamentos) e a Brasilândia, com 77 famílias removidas. À exceção do pátio de manobras em Morro Grande, da estação João Paulo I e da estação Santa Marina (que conta com glebas industriais de grandes extensões) o custo de implantação da Linha concentra-se nos terrenos de bairros nobres da cidade, onde a função é acesso subterrâneo.

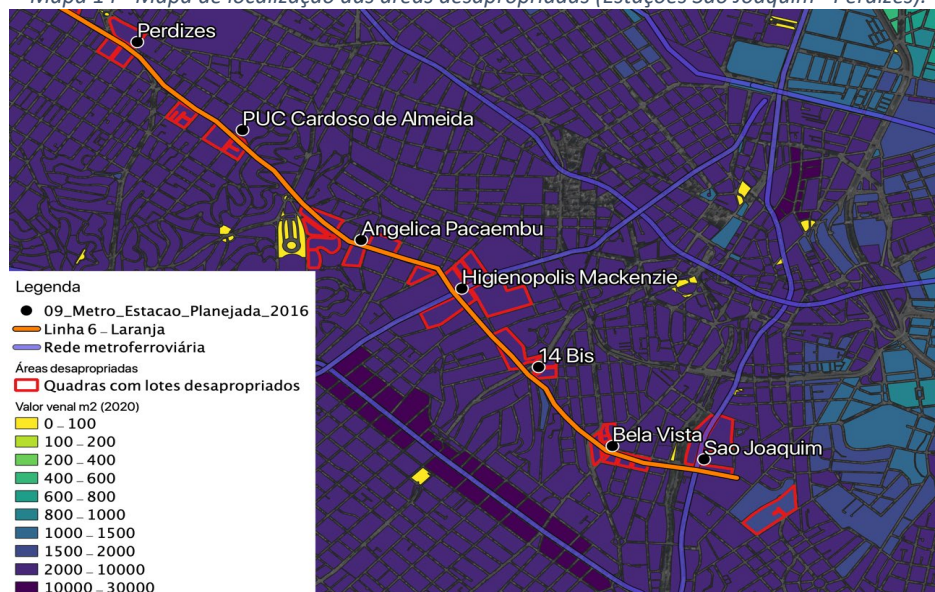
Tabela 8 - As 10 instalações com maiores custos de desapropriação da Linha 6, conforme valores inicialmente estimados.

Instalação	Número de imóveis desapropriados	Valor de depósito inicial (em reais/ 2014)
Estação Higienópolis-Mackenzie	22	60.606.379,18
Estação São Joaquim	11	49.343.192,33
Pátio Morro Grande	2	43.468.404,41
Estação Perdizes	10	37.943.398,00
Estação SESC-Pompeia	19	31.816.837,68
Estação João Paulo I	44	31.568.779,12
Estação Santa Marina	5	30.972.111,00
Estação Bela Vista	18	25.337.806,92
Estação Angélica-Pacaembu	13	24.125.098,67

Fonte: TJSP e GESP (processo STM 000770/2012)

Nos mapas abaixo, colocamos a localização das estações conforme valor venal em reais do metro quadrado perante o cadastro imobiliário do Município (em 2020) e a localização dos imóveis desapropriados. Consideramos as quadras para permitir a visualização, mesmo que desapropriados apenas lotes (identificados no Apêndice – Listagem das ações de desapropriação da Linha 6). Mesmo assim, percebe-se que a desapropriação atinge mais quadras em bairros nobres (Higienópolis, Perdizes, Pompeia), que são menos ocupadas e mais caras.

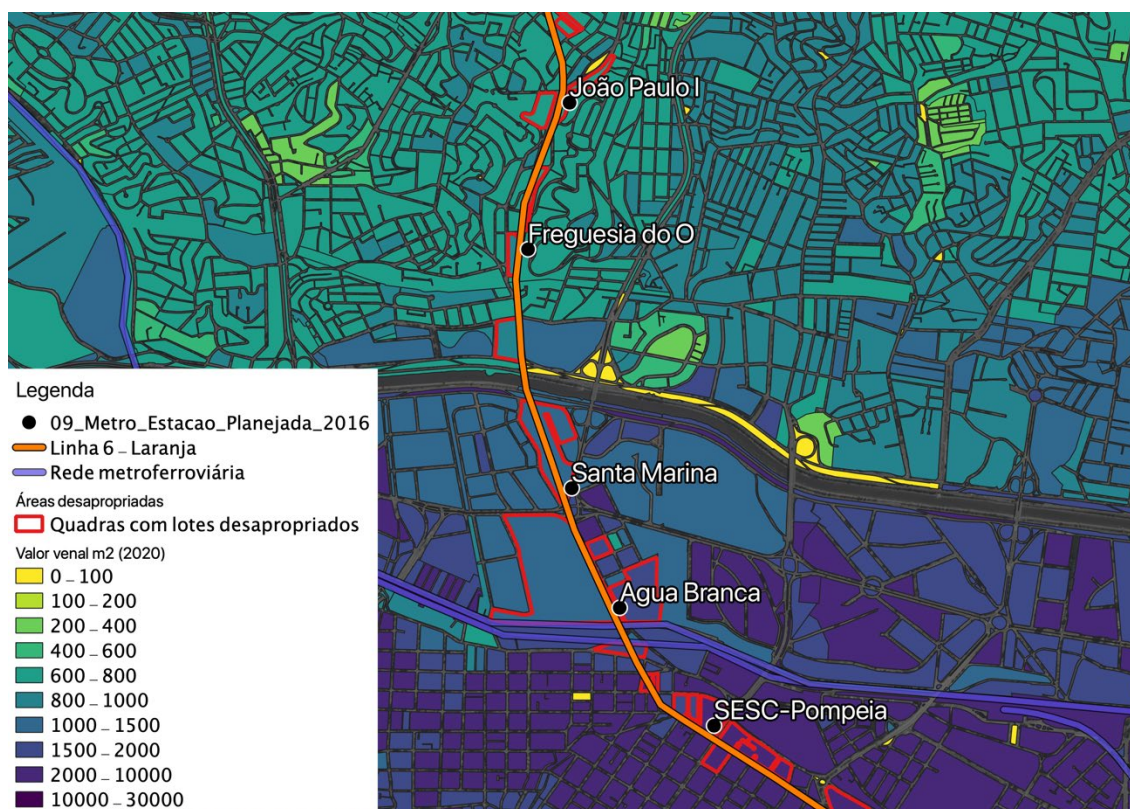
Mapa 14 - Mapa de localização das áreas desapropriadas (Estações São Joaquim - Perdizes).



Fonte: PMSP/ Gestão Urbana. Elaborado pelo autor.

Como nos referimos acima, a intervenção urbanística e desapropriação massiva pode ser vista dentro do sistema de planejamento como a oportunidade de interferir nos espaços cinzentos da informalidade urbana. Mas a distribuição desse investimento somente reforça a segregação, pois está concentrada em áreas nobres. Quando presente nesses espaços cinzentos, não é resolvida dentro do modelo de negócio do projeto. Ou seja, não é resolvida nos espaços diretamente desapropriados para implantação da infraestrutura.

Mapa 15 - Mapa de localização das áreas desapropriadas (Estações SESC-Pompeia - João Paulo I).

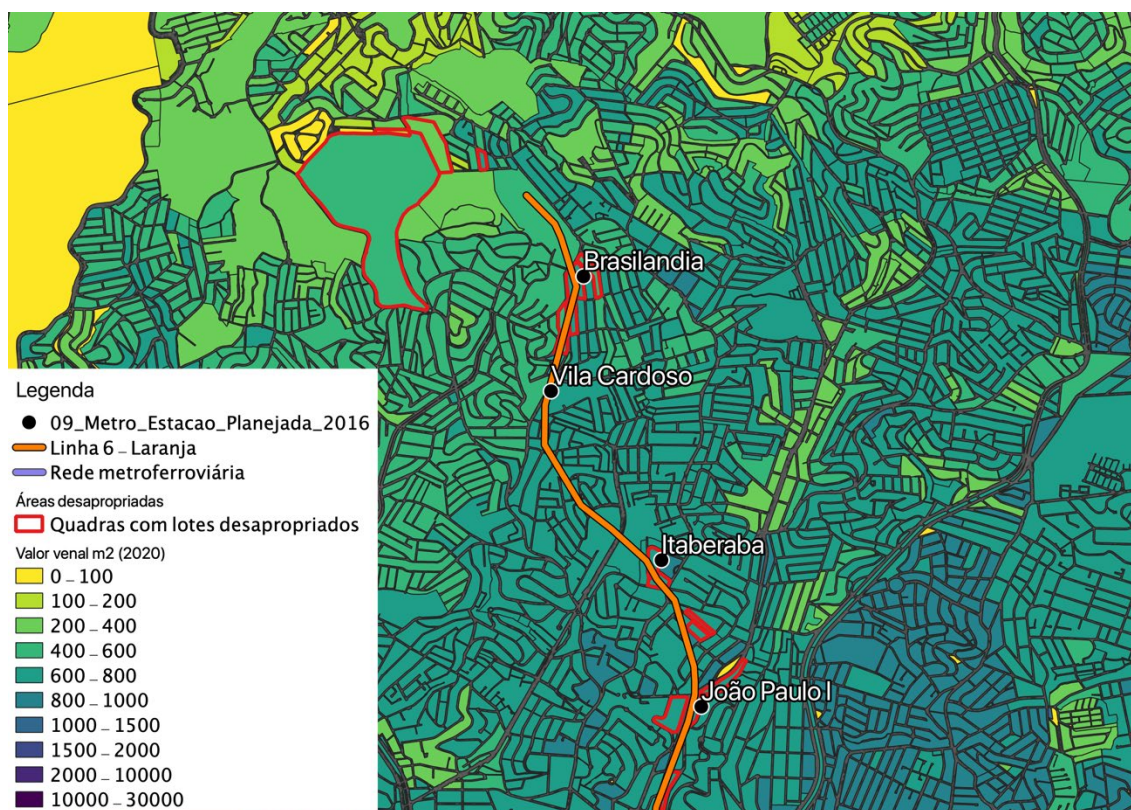


Fonte: PMSP/ Gestão Urbana. Elaborado pelo autor.

A desapropriação levou à expulsão de moradores de 77 imóveis da Brasilândia ou de 31 apartamentos na Praça 14 Bis, muitos dos quais inquilinos ou possuidores não caracterizados como vulneráveis e não reassentados. Não se sabe quantificar quantos moradores cadastrados inicialmente foram expulsos pela obra, inclusive sem o reconhecimento de direitos. O somatório dos dispêndios nessas duas estações (quase um terço das desapropriações) custou menos que os 13 imóveis desapropriados em

áreas envoltórias de patrimônios protegidos para a futura estação Higienópolis-Pacaembu.

Mapa 16 - Mapa de localização das áreas desapropriadas (Estações João Paulo I - Brasilândia e Pátio de manobra de Morro Grande).



Fonte: PMSP/ Gestão Urbana. Elaborado pelo autor.

5.3.5 Parceiro público e o reposicionamento de agentes na elite governamental

Trazermos para o sistema de planejamento dos transportes metropolitanos órgãos não relacionados diretamente à gestão do território ou de serviços de transportes tem uma razão prática. Pode parecer inusitada a inclusão de um colegiado político do primeiro escalão do GESP e de seus órgãos de assessoramento (como a UPPP e PGE), mas suas decisões acerca de novas linhas de metrô (*greenfield*) demonstram ser mais impactantes na estruturação do território metropolitano que o planejamento a cargo somente das áreas finalísticas (STM, Metrô e CPTM).

É na elite governamental descrita por Pierson (1993, p. 626) que identificamos as principais mudanças resultantes da experiência acumulada com PPPs. A introdução dos

instrumentos de parceria fez surgir organismos até então inusitados na definição de prioridades nas intervenções. Setores de finanças do GESP deixaram de ser apenas partes ouvidas na deliberação para serem as partes determinantes do prosseguimento ou não dos projetos. Na interdependência de partes a compõem as instâncias deliberativas (MANSBRIDGE et al., 2012), a tramitação das PPPs pelos GTs perante o CGPPP implica a priorização do projeto com melhor adequação jurídica e orçamentária, além da demanda estimada pelo BIRD e da STM justificarem sua implantação. As estratégias de integração do GESP nos anos 90 e os cenários de intervenções previstos nos PITUs de 2020 e, depois, de 2025 seguem preservados. Mas sua desatualização (editado em 2006) reduz o papel do PITU para constranger o planejamento.

Mantém-se a presença do BIRD e da administração direta do GESP, mas altera-se a forma de atuação na política de transportes da RMSP. No lugar de celebrar novos empréstimos, o BIRD e seus consultores orientam na construção de modelos de parcerias e no planejamento de transporte metropolitano. As Linhas 6 e 18 receberam essa contribuição. A atuação da consultoria consiste em fornecer referências mundiais, o detalhamento técnico em casos comparados, além de conferir uma espécie de “selo de qualidade” para projetos internacionais (Entrevistados 3 e 17).

A consultoria do BIRD também confere uma espécie de chancela ao projeto, que o caracteriza como atrativo para investidores também internacionais. Esse caráter é utilizado pelo GESP para definir os casos que contrata apoio do *International Finance Corporation* (IFC), instituição pertencente ao mesmo grupo do BIRD (Entrevistado 2). Enquanto o BIRD apoia diretamente governos na estruturação de projetos, o IFC é voltado à atuação do setor privado. É o caso da concessão comum das linhas 7 e 8 da CPTM, em fase de estudo pelo GESP e assessoramento pelo IFC.

A contratação de consultoria e assessoramento especializado também trouxe uma mudança deliberativa ao sistema, a redução dos chamamentos públicos. A abertura a propostas da sociedade vem sendo substituída pela microdeliberação de equipes especializadas, contratadas conforme o perfil pretendido pelo GESP:

A escolha da consultoria vai depender do perfil do projeto, do perfil da consultoria e da agressividade no nosso cronograma. Por exemplo, na PPP de escolas, nós estamos negociando com o BNDES. Por quê? Porque o BNDES tem uma parceria com o IFC e um acúmulo no tema, porque ainda são poucas (em Belo Horizonte, a do Rio, que não avançou totalmente). Como a gente não tem um cronograma tão agressivo, dá para fazer com o BNDES. Se o cronograma é superagressivo, a gente parte para uma consultoria que tenha uma capacidade de entrega mais rápida. Claro, isso compatibilizando com os perfis. Para descidas litorâneas, a gente está fechando com a FGV; linhas 8 e 9 (da CPTM), que têm esse perfil internacional, a gente fechou com o IFC. Mas tudo isso para te dizer que chamamento mesmo, hoje, o Estado de São Paulo está fazendo um. Não sou contra o chamamento, mas só acho que ele precisa ser utilizado em projetos que, das duas uma: ou que o estado já tenha muita maturidade no setor, o que ocorre com o projeto das marginais em que a ARTESP e a Secretaria de Logística conseguem avaliar e formar um juízo crítico sozinhas dos estudos; ou na hipótese de uma situação muito nova, que ninguém sabe desenhar muito bem, que só o mercado consegue apresentar suas ideias. Fora isso, nos demais projetos, a gente tenta evitar por uma questão de governança mesmo. É muito complicado fazer o chamamento. (Entrevistado 2).

Nos termos do Entrevistado 7, a presença do BIRD (e de suas instituições afiliadas) na estruturação de projetos como do metrô paulistano apresenta duas características: uma escala grande de gastos que justificaria o preço (alto) da contratação e o “selo” de reconhecimento internacional que o BIRD confere ao projeto.

“Quando você coloca o BIRD, o projeto fica muito caro, o que fica difícil em projetos que não sejam muito grandes. (...) Quando o gestor busca a participação do BIRD tem muito a preocupação com o “selo” internacional de qualidade que essa consultoria representa. Em muitos casos são consultorias disponíveis no Brasil, da qual o BIRD é uma espécie de “casca” que subcontrata. Mas é um selo que custa caro.” (Entrevistado 7)

O BIRD foi contratado pelo GESP para assessorar a modelagem de algumas propostas de novas linhas de metrô como as Linha 6 e 18. Seu relatório do final de 2012 consta do processo STM 000672/2013 da Linha 18 (folhas 39 e seguintes), mas não localizamos nos autos informações referentes à Linha 6. Do relatório, depreende-se a forma de análise a partir de quatro proponentes que se apresentaram à manifestação de interesse público. Maior destaque foi conferido a pedido do GESP às propostas dos consórcios da Odebrecht e da Invepar, por contemplarem a construção da linha (e não somente sua operação).

O detalhamento de orçamentos foi utilizado pelo BIRD para criação de uma empresa modelo, “definida a partir dos menores custos propostos por Odebrecht e Invepar”. Também foi elaborado um sistema de pontuação para ambas, considerando os

seguintes critérios: critérios de design, geologia, serviços afetados, traçado da linha, design e localização das estações, vias e pátios, material rodante, sistemas construtivos, desapropriações, programação e orçamento. O que mais pontuava era material rodante (trens), estações (design e localização) e a geologia. Desapropriações e serviços afetados eram os itens que menos pontuavam, lembrando-se que as desapropriações foram o impeditivo alegado para a desistência da linha. As duas empresas empataram no somatório da pontuação. Vale lembrar que estamos falando do assessoramento do BIRD para formulação do modelo de negócio, o GESP contratou outro consórcio que se sagrou vencedor da licitação.

O estudo do BIRD ajusta as estimativas de demanda de usuários elaborada pelo Metrô aos custos de implantação da obra pela “empresa modelo”. É previsto um adicional de contingência de 5%, que expressamente exclui galerias de drenagem, interferências e desapropriações.

No caso da Linha 18, somente as desapropriações foram estimadas pelo BIRD, em dezembro de 2012, em 283 milhões de reais e seriam de responsabilidade do parceiro público. O valor foi atualizado para pouco mais de 400 milhões no contrato da PPP. Esse valor foi quase inteiramente coberto pelo termo de compromisso nº 0428.294-01/2014/Ministério das Cidades/Caixa, celebrado entre o GESP e o Governo Federal com a finalidade de promover as desapropriações. O GESP nunca recebeu o recurso porque não atendia critérios de pontuação do Ministério da Fazenda para caracterizar a capacidade de pagamento dos estados (Portaria MF nº 306/2012). Quando a nota foi finalmente revista anos depois, o GESP já havia assumido endividamento para duplicação da rodovia dos Tamoios e não assumiria novos encargos dessa monta com PPPs (Entrevistado 3).

O aproveitamento da informação produzida pelo BIRD deve ser criticado. A prática de desapropriações em ambos os casos estudados necessita contemplar uma margem de contingência generosa, talvez o dobro da estimativa inicial. Isso constitui um elemento importante na decisão de implementar ou não a PPP. Mas a falha não é um fator específico da consultoria do BIRD. A ausência de uma caracterização mais realista dos

impactos urbanos e das possibilidades de reconfiguração que um investimento desse porte permite ao desenho urbano (muito além do design das estações) reproduz o que é esperado de um especialista metroferroviário, seja do Metrô ou da ANTP, seja um consultor internacional do BIRD (Entrevistado 16).

Mesmo sem novos contratos de empréstimo, a atuação do BIRD nos transportes metropolitanos de São Paulo continua central. Em junho de 2020, o GESP solicitou propostas (SDP nº 001/2019, do BIRD) de consultorias de apoio à elaboração do novo PITU 2040, utilizando recursos destinados à Linha 5 do Metrô (contrato L7855-BR) e do BID (contrato 2305/OB_BR). O objetivo nos termos de referência é subsidiar as propostas do governo a partir de um time de especialistas relacionados ao desenvolvimento urbano, regional, mobilidade e infraestrutura. O material serviria para posterior discussão com a sociedade, o que inclui também a definição do formato dessa discussão.

Além da influência de organismos internacionais, destaca-se também a reconfiguração de papéis dentro do GESP. A possibilidade de parceiros privados apresentarem soluções de implantação da infraestrutura abrem espaço dentro da administração direta para questionamento técnico das posições adotados pelas companhias estatais da administração indireta.

Desde a crise fiscal do GESP nos anos 90 e a grande migração de profissionais para a administração descentralizada, companhias como o Metrô passaram a protagonizar os posicionamentos técnicos da administração direta do GESP, tornando *“difícil contestar a informação da administração indireta”* (Entrevistado 16). Esse protagonismo precisou ser ajustado à racionalidade do emparceiramento, que incorporou duas facetas na relação entre a administração direta e indireta. Uma delas é que a autoridade técnica do Metrô e da CPTM não podem ser negligenciados na modelagem das PPPs, sob pena de comprometimento do projeto. Por outro lado, essas companhias passam a ser severamente questionadas. Ou seja, não representam mais uma palavra final para a decisão da administração direta.

A necessidade de envolvimento aparece como condição de êxito de qualquer modelagem:

“...existe uma maneira de fazer as coisas dentro da burocracia com a qual os técnicos ficam mais confortáveis. Especialmente em organismos com uma equipe técnica altamente qualificada, como no caso do Metrô ou da Sabesp, por exemplo. Se você perguntar para equipe se ela prefere executar ou delegar a obra para o setor privado, ela sempre vai dizer que prefere executar. Eles até topam a concessão do serviço depois, mas se sentem mais confortáveis em ter a obra sendo executada do seu jeito.” (Entrevistado 1)

Ou ainda:

“As empresas do estado são muito fortes nessa definição de papéis. Eu vejo que a atuação delas se dá em duas frentes: a detenção de conhecimento técnico setorial e uma defesa corporativa de seus interesses. Ou seja, não receberão uma modelagem “goela abaixo”. Elas precisam de fato de um protagonismo e que toda a modelagem seja bem discutida e negociada com elas. A administração direta e agências reguladoras não percebem atualmente esse corporativismo, mas ele está presente. É uma questão de perfil do Estado, essas empresas precisam ser compreendidas no papel central que elas desempenham para facilitar o processo – e não serem grandes gargalos. A gente está vivenciando isso na experiência com a CPTM, por exemplo, nas linhas 8 e 9. Eles detêm o conhecimento técnico, mas também chegam a princípios mais amplos da política pública, como e quem deve planejá-la. São discussões mais amplas mesmo.” (Entrevistado 2)

Mas esse protagonismo técnico da administração indireta é também posto à prova ante novas perspectivas colhidas no mercado e conflitantes de fazer as coisas pelas companhias estatais:

“A manifestação de interesse privado (MIP) é um teste do setor privado para contestar certas crenças do setor público. Quando veio a provocação inicial (do setor privado) dizendo que entregava e deixava operando uma linha de metrô de 15km, em seis anos, isso foi um choque para o governo. O que agiliza no Governo é o fato de você ter o contraditório de outras práticas, porque se você (da Administração Direta) depende somente dos seus órgãos setoriais (como o Metrô e a CPTM), a administração é muito autocentrada. A MIP, sob o ponto de vista da governança, bota outros atores para discutir os assuntos”. (Entrevistado 16)

5.4 O espaço urbano nas PPPs de metrô

5.4.1 O espaço como potencialidade na modelagem

O espaço urbano aparece na modelagem das PPPs como um risco e como uma fonte potencial de arrecadação para o projeto. O risco refere-se à desapropriação, tratada anteriormente. Nesta oportunidade, são apresentadas especulações da modelagem de

aproveitar o espaço para financiamento da infraestrutura contemplada pela PPP. É importante dizer, que o modelo das Linhas 6 e 18 pouco explora essa potencialidade.

De acordo com a documentação técnica nos dois processos administrativos e com a fala dos entrevistados, o espaço é considerado na modelagem das PPPs de duas formas: ou como risco ou como potencial de arrecadação e sustentabilidade financeira do projeto. Ambas as visões são justificadas: é um risco porque se depara com as contingências do regime espacial paulistano (e brasileiro), conforme exposto acima; e também contempla um potencial para geração de receitas acessórias e criação de centralidades decorrentes da exploração de empreendimentos associados às estações.

No entanto, a principal potencialidade de uma PPP metroviária para o espaço urbano não é monetizada em favor do equacionamento financeiro do projeto, mas relacionada ao processo deliberativo sobre a intervenção. Na lógica da modelagem das PPPs, o planejamento mais abrangente sobre um espaço urbano tão diversificado também deve ser compreendido como de interesse instrumental a qualquer intervenção urbana de grande porte para redução de riscos e custos.

A posição dos entrevistados em relação às possibilidades de o espaço urbano integrar o objeto da modelagem foi diversificada. Mas algo lhes foi comum: a resistência de trazer mais atores para pactuação dos projetos. Nessa linha, o Entrevistado 1, reconheceu a necessidade de captura da valorização da terra nas modelagens de PPPs de metrô, mas ponderou uma dificuldade operacional do arranjo federativo:

(...) isso não é simples na estrutura tributária e mesmo federativa brasileira. Seria no mínimo complexo o Estado cobrar uma contribuição de melhoria, por exemplo, onde o Município já cobra tributos sobre a propriedade imobiliária e CEPACs sobre o potencial construtivo. Teria que ser desenhado uma espécie de CEPAC específico ou algo do gênero que também alimentasse os cofres estaduais, que custeiam a implantação do metrô. Algo que a alteração dos usos decorrentes permitisse financiar a infraestrutura a ser implantada.

Para o Entrevistado 12, os estudos preliminares indicaram um benefício muito reduzido em trazer esses elementos para as modelagens. No seu entendimento, não justificaria a complexidade de articulação de propostas, tampouco o envolvimento de novos atores.

O Entrevistado 16 argumentou que espaço urbano envoltório dos projetos de PPPs seriam tão relevantes e complexos que renderiam projetos autônomos. Além disso, reforçou o argumento de maior complexidade entre os atores envolvidos.

Lembramos que as manifestações formais da UPPP na modelagem financeira de projetos das Linhas 6 e 18 constam nos processos administrativos com expectativa muito superior ao que orientou a licitação e os contratos. Esperava-se arrecadar até 15% da receita tarifária com as chamadas receitas acessórias, cujos principais componentes são a exploração imobiliária, publicidade e algumas comodidades oferecidas aos usuários (como sinal de operadoras de telefonia). Os valores contratados na Linha 6 foram de 8% da receita tarifária, enquanto na Linha 18 foram de 6%.

Esses percentuais foram definidos nos planos de trabalho das concessionárias por ocasião das licitações, de acordo com os parâmetros fixados pelo parceiro público. Não há valores audaciosos nesse aspecto. Os parceiros privados indicam valores conservadores em seus planos de negócios. É algo que contrasta com o incremento das receitas acessórias nas companhias públicas. De acordo com seus relatórios de administração de 2019, o Metrô auferiu 12,2% do valor de sua receita tarifária com receitas acessórias. Somente o desenvolvimento imobiliário (*shopping centers* e aluguéis de espaços) arrecadou cerca de 115 milhões de reais. A CPTM tem receitas acessórias mais tímidas, 5,14% da receita tarifária, valor que tem crescido, o que associamos a adaptações e modernização de estações também para estas finalidades. Lembramos que as companhias estatais possuem uma série de ritos burocráticos de licitação de espaços aos quais nenhuma concessionária está adstrita.

Esses percentuais são formais, para composição dos valores dos contratos e remuneração do parceiro público em 1% da arrecadação das receitas acessórias estabelecidas por escrito. Não se sabe exatamente o valor auferido pelas concessionárias. Em 2019, os demonstrativos contábeis das concessionárias em operação (ViaQuatro e Via Mobilidade) não discriminavam receitas, considerando toda a arrecadação apenas como “receitas operacionais líquidas”. Até 2018, o relatório de

administração do primeiro ano da Via Mobilidade ainda discriminou o equivalente a 11% do valor da receita tarifária com receitas acessórias.

O argumento de que a OUC Faria Lima teria contribuído para construir a estação de mesmo nome da Linha 4, na verdade, teria correspondido a um encontro de contas. Uma operação contábil entre Município e o GESP, conforme informado pelo Entrevistado 1. Não houve propriamente um fundo ou um repasse financeiro que custeasse despesas de implantação da linha a partir dos desdobramentos do solo criado (OUC ou outorga onerosa).

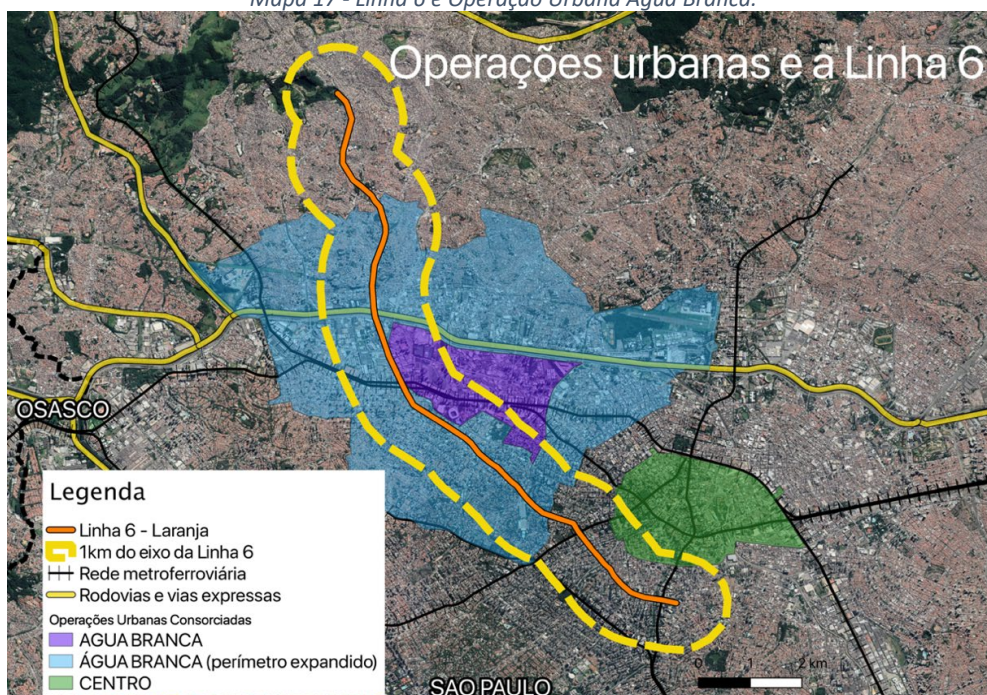
Vemos que a utilização de instrumentos jurídico-urbanísticos é importante, mas possui uma função mais indutiva de que necessariamente arrecadatória. Seria equivocado pensar que operações urbanas consorciadas e outorga onerosa do direito de construir conseguiriam fazer frente ao investimento, apesar do discurso que justifica OUCs ser bastante orientado nesse sentido. Na experiência brasileira não conseguiram (STROHER, 2019). As OUCs teriam que exigir contrapartidas muito mais altas para conseguir custear a infraestrutura. No caso da OUC Água Branca, cujo perímetro é lindeiro à Linha 6, a arrecadação do potencial adicional até 2019 havia sido 1,36 bilhões de reais, ante o custo de quase 5 bilhões de reais em obras a cargo do Município de São Paulo (STROHER, 2019, p. 162). A linha 18 passa pela Operação Urbana de São Bernardo do Campo, mas não obtivemos dados a permitirem um balanço daquilo que foi aprovado e arrecado após a lei de 2015.

Como não existem outros casos brasileiros de financiamento privado de linhas metrô, utilizamos uma referência internacional na composição público-privada de custos, para ilustrar o uso do espaço urbano enquanto um potencial para financiar o projeto. Trata-se do *Crossrail*, uma linha metropolitana que atravessa Londres de leste a oeste e pretende reconfigurar a rede e os hábitos de passageiros. Registramos que mesmo nesse caso, a presença privada na construção da linha alcança 4,87 bilhões de libras esterlinas, que corresponde a 27,35% de todo seu custo. Isso não inclui nem antecipa receitas acessórias de futura exploração imobiliária (pedido de informação pelo *Freedom of Information Act* nº 0464-2021). Trata-se de valor correspondente ao

incremento de tributos imobiliários não-residenciais (*business rate*), contrapartidas para alteração de uso (espécie de outorga por alteração de uso existente no Estatuto da Cidade) (*community levy*), doação de proprietários e negócios lindeiros, além de um repasse da entidade que gerencia o Aeroporto de *Heathrow*, diretamente beneficiado pela linha. Essa lógica não afastaria as possibilidades brasileiras a partir do solo criado (OODC ou OUC) para projetos de impacto paulistano, mas a escala da contrapartida privada teria que ser muito maior para alcançar esse percentual.

No caso da OUC da Água Branca paulistana, o somatório de custos com as obras excluía o investimento na linha de metrô (que pelo contrato STM 15/2013 antecipava valores de 16 bilhões de reais). De toda a forma, a arrecadação cobriria os custos de desapropriações e reassentamentos de famílias sem sua expulsão, o que já seria uma grande vantagem. Apesar de ser um exercício hipotético, porque o investimento é realizado pelo GESP e o recolhimento da arrecadação pelo Município, o Estatuto da Metrôpole (lei federal nº 13.089/2015, art. 9º) prevê instrumentos como o plano de desenvolvimento integrado para a RMS, zonas de aplicação compartilhada dos instrumentos do Estatuto da Cidade (como a OODC) e operações urbanas interfederativas. Ou seja, juridicamente, há caminhos para a discussão de novos projetos.

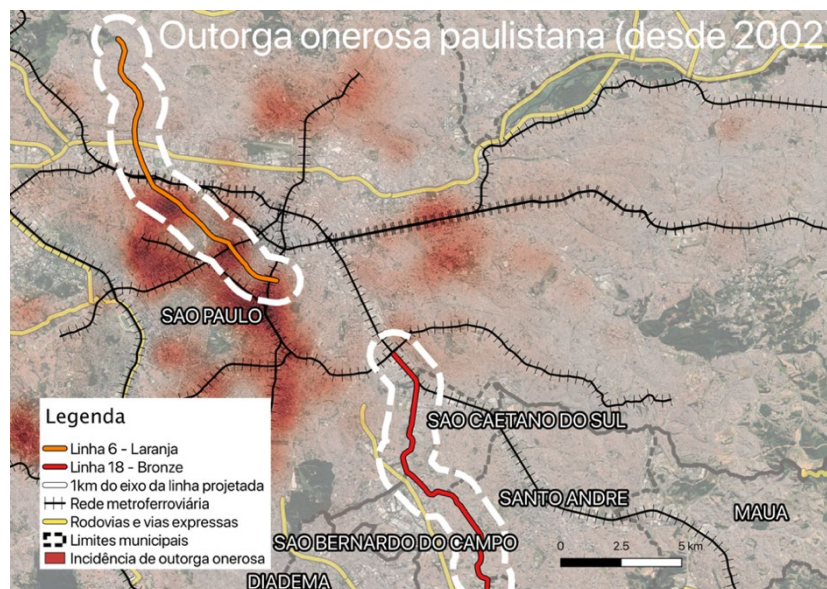
Mapa 17 - Linha 6 e Operação Urbana Água Branca.



Fonte: PMSP

Para termos outro parâmetro, trouxemos também a arrecadação com outorga onerosa do direito de construir (OODC) na cidade de São Paulo, algo presente na legislação paulistana desde 2002. Fizemos um exercício de toda a arrecadação da OODC localizada a 1km dos eixos das Linhas 6 e 18, conforme retratado nos mapas a seguir.

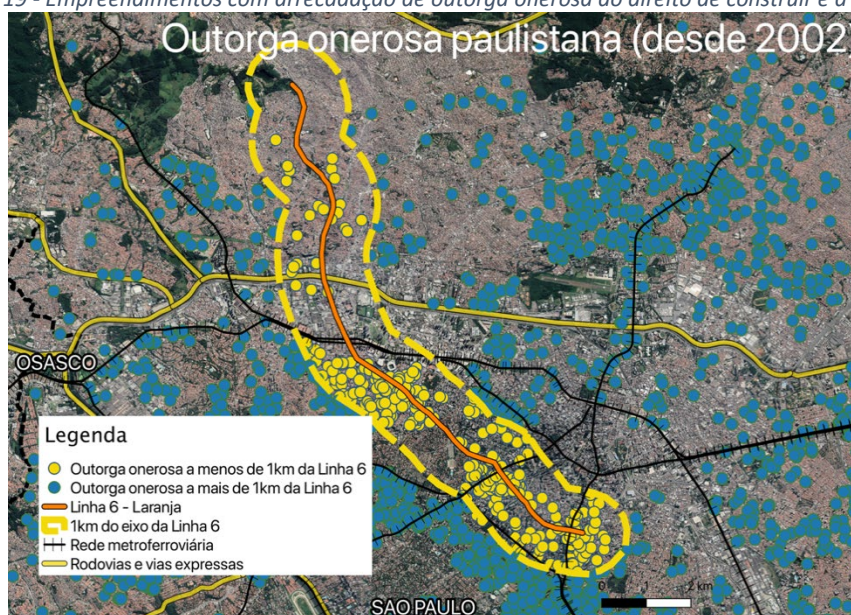
Mapa 18 - Recolhimento da outorga onerosa de direito de construir em São Paulo, desde sua criação em 2002.



Fonte: PMSP. Elaborado pelo autor.

Se considerarmos 1 quilômetro de distância do eixo da Linha 6, existe uma diversificação de uso nos 344 empreendimentos (132 não residenciais) que recolheram outorga onerosa dentro desse perímetro. Desde 2002, arrecadaram um total de cerca de R\$ 465 milhões de reais, mas existe sobreposição dos dados com a OUC Água Branca.

Mapa 19 - Empreendimentos com arrecadação de outorga onerosa do direito de construir e a Linha 6.

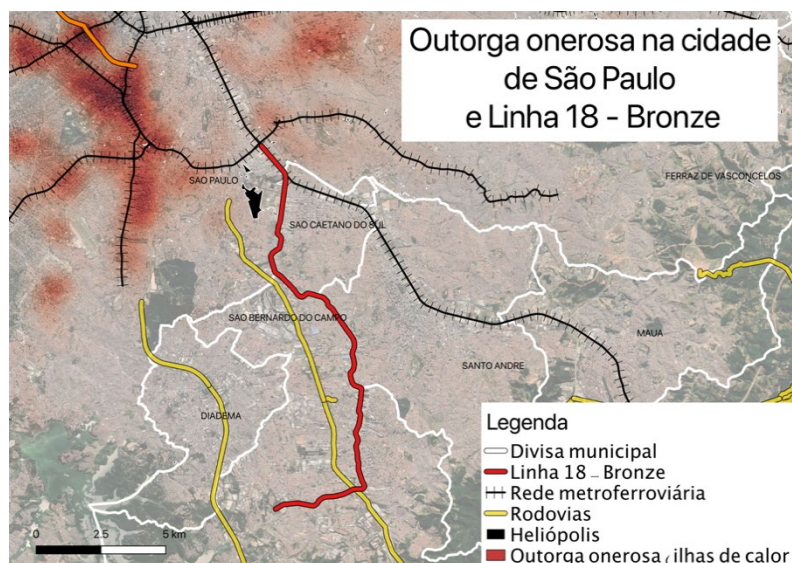


Fonte: PMSP. Elaborado pelo autor.

Na Linha 18, o interesse de exploração imobiliária não está na cidade de São Paulo, mas nos outros três municípios do ABC (Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul). Do lado paulistano, está a maior favela da cidade, Heliópolis, com pouco mais que 17 mil moradias (PMSP/Geosampa).

Utilizando o mesmo método para adotarmos a referência da outorga onerosa paulistana, encontramos apenas 17 casos, com alvarás a partir de 2005 nas imediações do trajeto proposto para a Linha 18 (1 quilômetro de cada lado). Todos os empreendimentos com outorga onerosa foram destinados a uso residencial (algumas habitações de mercado popular), arrecadando-se apenas 4,5 milhões de reais em valores nominais (não atualizados) aos cofres municipais. Lembramos que a antecipação do investimento total (o valor presente líquido do contrato) corresponde a um investimento de 9 bilhões de reais.

Mapa 20 - Recolhimento de outorga onerosa do direito de construir e a Linha 18.



Fonte: PMSP. Elaborado pelo autor.

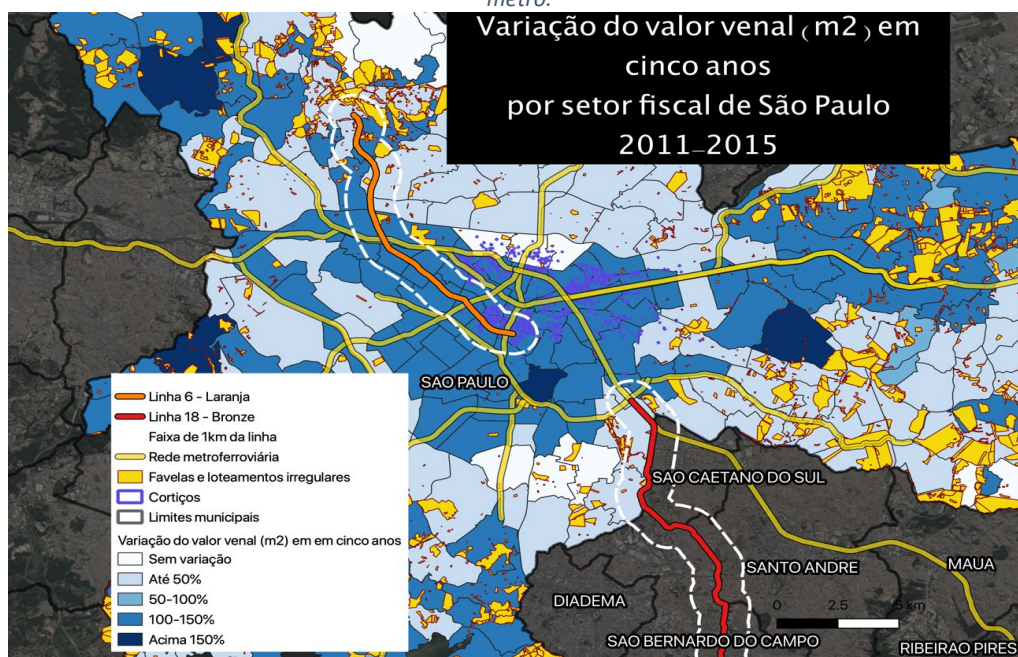
O potencial de exploração imobiliária possui relação direta com a valorização do solo urbano. Quanto maior a valorização, mais promissores se apresentam os empreendimentos associados às estações de metrô. Considerando a dificuldade de dados confiáveis acerca da valorização do solo urbano, adotamos o valor venal dos

imóveis em São Paulo. A presença de grandes áreas com informalidade fundiária no trajeto das Linhas 6 e 18, como a Brasilândia ou Heliópolis tornaria as formas de aferição de preços do mercado imobiliário formal tão ou mais inconsistentes que o cadastro imobiliário do Município de São Paulo.

Abaixo, apresentamos quinquênios dentre os quais destacamos a variação de preços por setor fiscal de São Paulo, no momento de definição e modelagem da Linha 6. Isso ocorre inclusive em áreas mais pobres do trajeto, como a extremidade da linha ao norte, na Brasilândia. Julgamos não haver alterações significativas para a Linha 18, exceto para as imediações da Estação Tamanduateí, cuja infraestrutura foi impactada por novas conexões entre o metrô (Linha 2) e trens suburbanos (Linha 10). Julgamos não haver no valor venal paulistano impactos expressivos da Linha 18.

O primeiro mapa apresenta a grande variação de preços de valores venais ao longo do trajeto da Linha 6, entre 2011 e 2015, quando o valor dos imóveis de toda a linha variaram entre 100% e 150%. A mesma variação não ocorre no território paulistano da Linha 18. Note-se que a o acréscimo de valores ocorreu mesmo em áreas com grande incidência de informalidade (cortiços centrais e favelas e loteamentos irregulares periféricos).

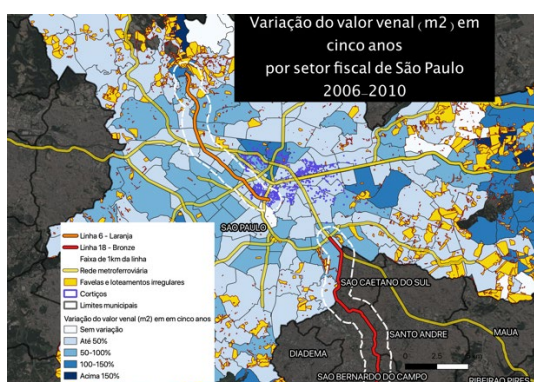
Mapa 21 - Variação de valor venal, por setor fiscal da cidade de São Paulo, entre 2011 e 2015, e as Linha 6 e 18 do metrô.



Fonte: PMSP. Elaborado pelo autor.

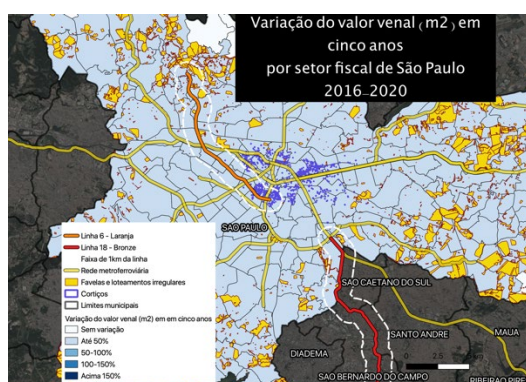
Os mapas seguintes registram a variação de valores venais em torno de 50% ao longo do trajeto da Linha 6 e um pouco superior na Linha 18, nos quinquênios anterior (2006-2010) e posterior (2016-2020). Mesmo que a avaliação do valor venal apresente defasagem em relação ao mercado, o que se extrai dos mapas é uma intensa valorização imobiliária enquanto ocorreram a modelagem e contratação da PPP da Linha 6, entre 2011 e 2015.

Mapa 22 - Variação de valor venal, por setor fiscal da cidade de São Paulo, entre 2006 e 2010.



Fonte: PMSP. Elaborado pelo autor.

Mapa 23 - Variação de valor venal, por setor fiscal da cidade de São Paulo, entre 2016 e 2020.



Fonte: PMSP. Elaborado pelo autor.

Um projeto de grande porte como uma PPP de metrô deve ser compreendido também como uma oportunidade de um planejamento mais democrático do espaço. As Linhas 6 e 18 não foram definidas ou desenhadas pelo CGPPP, apesar da sua decisão impactar na priorização da implementação. A fase de modelagem contemplou aspectos como a arquitetura das estações da Linha 18, considerada como critério de avaliação das propostas pelo BIRD. Isso não caberia à modelagem, ainda que bem-vinda a contribuição do BIRD nesta fase do projeto. A avaliação de projeto arquitetônico na modelagem também não alcançou o potencial de integração urbanística que a obra poderia representar entre a maior favela de São Paulo (Heliópolis) e a cidade com maior índice de desenvolvimento humano (IDH) do Brasil, que é São Caetano do Sul.

Em síntese, essa avaliação do espaço urbano não cabe à modelagem, mas à etapa que lhe precede, de planejamento da intervenção. Os processos de definição de traçados e áreas afetadas perduram anos antes de chegar o CGPPP.

Mesmo assim, foi somente após a etapa de modelagem e início de implementação que se evidenciaram os conflitos de uso e racionalidade nos espaços afetados. Dessa forma, trazemos essas potencialidades de aproveitamento e arrecadação pelo uso do solo urbano com a modelagem, considerando que os conflitos do regime espacial têm emergido nesse momento (por falta de serem debatidos anteriormente). Essas potencialidades de uso, no momento da modelagem, encontram limitadas condições de barganha pela sociedade pelos reduzidos canais de participação.

Na relação entre os projetos de PPPs e o espaço em que se situam, os entrevistados do GESp posicionaram-se de formas diferentes em relação à exposição do projeto de PPP à população. Há o reconhecimento de falhas na comunicação direta com a comunidade (Entrevistados 2 e 16), mas o entrevistado 2 aponta um caminho evolutivo na forma de comunicação e participação, diretamente pela autoridade estadual e dispensando a necessidade de intermediação pelos municípios.

Não apenas um encontro, mas vários; não somente no final do projeto, mas ao longo da modelagem. A gente gostaria muito que todos nossos projetos, ao fim, fossem “velhos conhecidos” tanto do mercado como da população (Entrevistado 2)

Na mesma linha, o Entrevistado 16 reconhece o déficit de participativo dos projetos de PPP no nível comunitário. Ao mesmo tempo, alerta para um problema real e operacional, uma vez que não vê na atual configuração do sistema de planejamento uma forma mais eficiente de consolidar entendimentos entre os agentes políticos.

A visão do potencial de aproveitamento do espaço urbano no momento da modelagem também evidencia que ingerência dessa parcela da burocracia no planejamento urbano não é intencional ou perseguida. O sistema de planejamento é reconhecido como se fosse uma variável independente da modelagem:

É uma camisa de força sim, mas é um dado do projeto. É bom para a gente ter certeza. “Certezas” podem custar, mas são certezas. A dificuldade é lidar com as incertezas. Por exemplo, “preciso obter a aprovação X, a cada 5 anos, sobre tal aspecto”.

A afirmação acima deixa escapar dois argumentos. A primeira é a influência das decisões dessa burocracia altamente qualificada e insulada, quando a PPP entra na dinâmica interdependente das partes do sistema de planejamento metropolitano. A segunda é a necessidade de um projeto situado em área urbana lidar com a incerteza. A diversidade do regime espacial é regra e a formalidade da leitura do território pelo sistema de planejamento encontra limitações diante da práxis comunitária. É necessário prever espaços de pactuação do projeto com a sociedade, preferencialmente em escalas menores de comunidades ou bairros.

5.4.2 Dinâmica imobiliária e as PPP da Linha 6

É certo que o investimento público na infraestrutura das cidades faz crescer o valor para terrenos urbanos localizados nas proximidades, não apenas em cidades brasileiras. No caso do Brasil e, na nossa análise, no regime espacial de São Paulo, o investimento historicamente funcionou como um motor de reprodução do espaço urbano baseado no crescimento desestruturado e no processo de exclusão de rendas mais baixas, em virtude de uma incapacidade de planejar previamente o espaço urbano (ROLNIK & KLINK, 2011, p. 108). O resultado é a guerra dos lugares que nos apresenta Rolnik e tantos outros autores brasileiros e internacionais sobre a disputa de classes sociais pelos espaços da cidade.

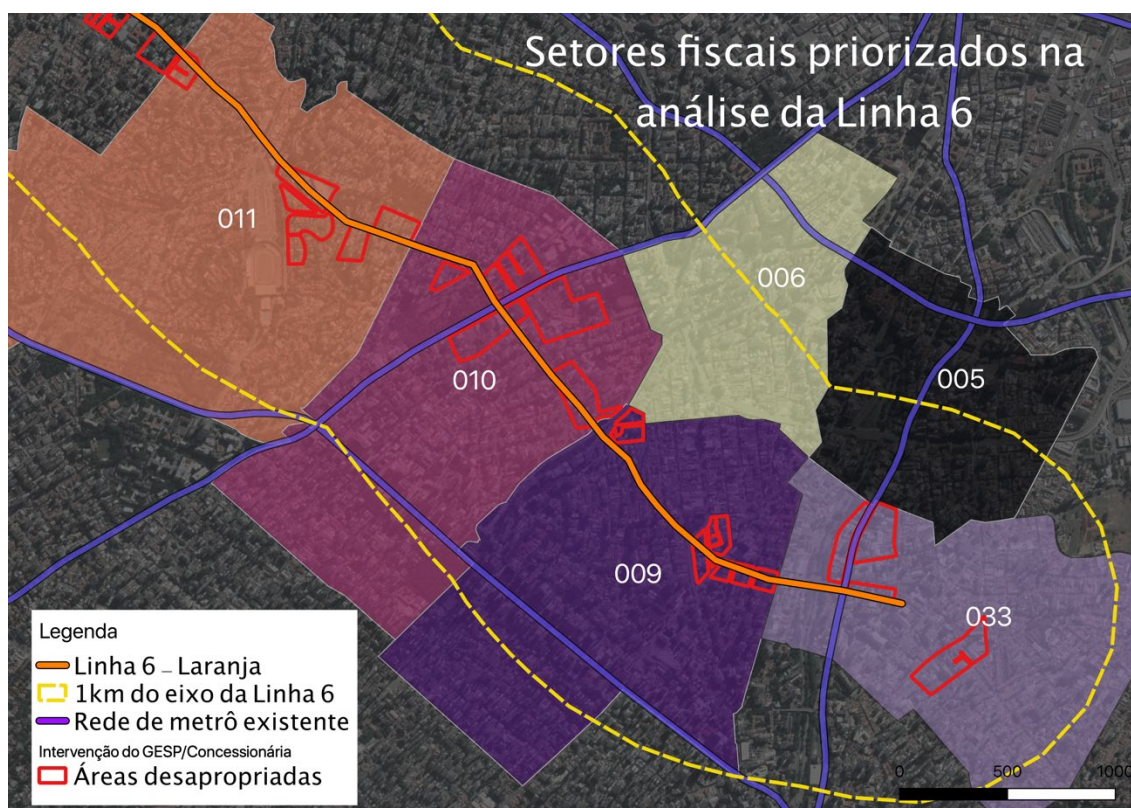
Na realidade brasileira, à medida que as cidades mantêm um capitalismo dependente da reprodução da precariedade urbana, esse investimento constante das famílias na construção civil define uma distribuição pelo espaço urbano a partir da disputa pelo preço (a divisão econômico-social do espaço de Lipietz). O investimento incremental do consumo de novas residências pelas famílias mantém uma dinâmica imobiliária formal e informal das cidades. Não conseguimos neste trabalho quantificar a dinâmica informal pela ausência de dados oficiais em relação aos cortiços, mas conseguimos mensurar e localizar as ameaças da dinâmica formal a territórios ocupados por pobres nas

proximidades das estações. Entendemos que essa demonstração (principalmente nos mapas que compõem este tópico) é uma aproximação da própria “gentrificação”, em que áreas de informalidade (cortiços da Bela Vista e favelas e loteamentos irregulares da Brasilândia) funcionam como enclaves da diversidade social e uma localização intraurbana em espaços já estruturados ou ao menos, acessíveis.

Nossa análise neste tópico se resume à Linha 6, porque o pedido de informação de quantidades imobiliárias produzidas, e por setor fiscal e por ano após aprovação de plano diretor foram indeferidas pelas cidades do ABC paulista, conforme os pedidos nº 38520203 (Santo André), nº SB.022748/2020-31 (São Bernardo) e nº 20200200205211951 (São Caetano). Todos foram realizados de acordo com a lei de acesso à informação, mas indeferidos por gerarem trabalho excessivo para sua resposta.

Em São Paulo, restringindo-nos à Linha 6, nossa análise mais aprofundada é na Bela Vista, especialmente nas imediações da Praça 14 Bis, porque julgamos representar a maior diversidade social e urbana de todo trajeto da Linha, localizado em área central da cidade. Isso representa o setor fiscal 9 e 10. O último inclui a região do Baixo Augusta, nas proximidades da Estação Higienópolis-Mackenzie, onde houve grande intensificação da construção civil. Novamente tomamos a distância de 1 quilômetro do eixo da Linha 6 para considerar também a produção imobiliária nos seguintes setores adjacentes: 5, 6 e 33. O Setor 11 (Higienópolis) ilustrado nos mapas como referência de localização de estações e alteração de zoneamento para permitir adensamento, mas com preço de terrenos muito mais caros que os setores 9 e 10, o que torna estes últimos preferenciais para a investida do mercado imobiliário.

Mapa 24 - Setores fiscais do Município de São Paulo priorizados para quantificação de novas unidades imobiliárias.



Fonte: PMSP. Elaborado pelo autor.

Todos os setores atravessados pela Linha 6 foram considerados nesta análise. Trabalhamos com o quantitativo de unidades imobiliárias lançadas na base cadastral do Município a cada ano, nos últimos 10 anos. Para visualização, adotamos a escala da quadra e para caracterizar uma produção que julgamos relevante, adotamos a linha de corte com o mínimo de 10 unidades novas, criadas por quadra, o que caracterizaria um edifício novo, por exemplo. Esclarecemos que a transferência de imóveis pura e simples não foi quantificada, porque não cria unidade imobiliária nova perante o cadastro fiscal municipal. Mas obras na edificação, reforma ou construção de uma nova edificação foram identificadas e quantificadas.

Para termos uma referência da cidade, a cada ano, uma média de 70 mil unidades novas são lançadas do cadastro imobiliário, considerando-se a queda expressiva nos últimos 5 anos. Isso corresponderia à média 0,75 unidade imobiliária nova por quadra.

A inscrição da unidade imobiliária é representada no cadastro municipal por um número apelidado de SQL (setor, quadra, lote). Esta inscrição pode ser representada por um lote, mas também por unidades autônomas (apartamentos, casas em condomínio ou casas “de frente e fundo”) e frações de imóveis. As áreas por onde passa a linha são majoritariamente parceladas ou com arruamentos historicamente consolidados. Ou seja, a unidade imobiliária nova dificilmente seria um lote. Mesmo as glebas ocupadas irregularmente na Brasilândia não representam número expressivo de regularização fundiária para comprometer as considerações feitas aqui. Portanto, novas unidades imobiliárias foram majoritariamente compreendidas como apartamentos em novos edifícios.

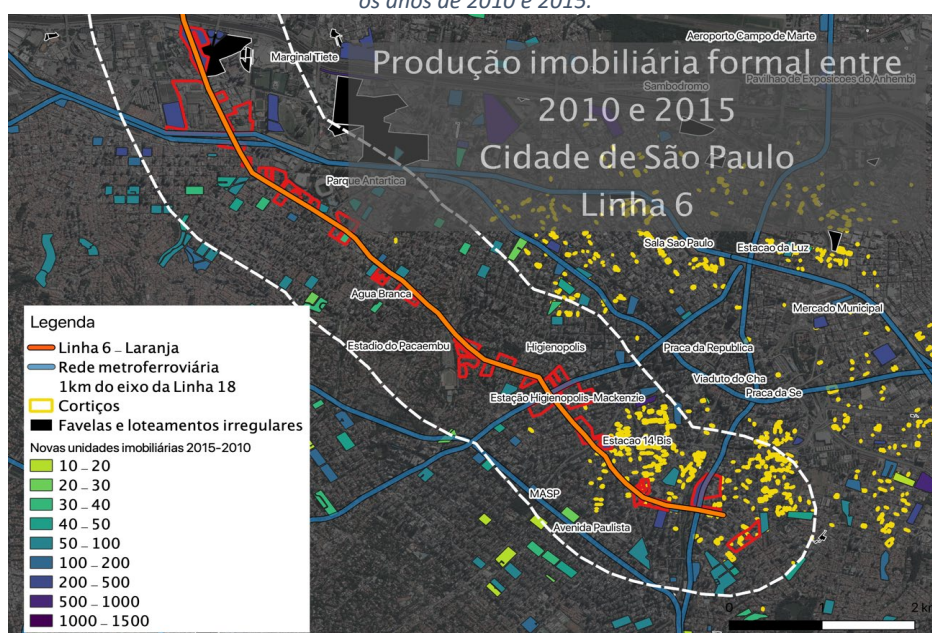
Cada unidade imobiliária (SQL) possui uma variável denominada “ano de construção corrigido”, de onde extraímos o ano de lançamento fiscal do imóvel. Assim, esse quantitativo não é aquilo que o mercado anuncia, mas aquilo que, no ano de 2020, a autoridade municipal autoriza a criação de uma unidade nova ou atualiza o ano de construção. Isso ocorre via incorporação imobiliária, seja pelo registro de condomínio, pela (inexpressiva) regularização fundiária nos setores fiscais considerados ou pela atualização dos dados da edificação (um novo alvará ou habite-se).

Dessa maneira, buscamos capturar um incremento imobiliário que é constante e fortemente orientado pelo investimento circunstancial em uma nova infraestrutura urbana de caráter permanente. Começamos por uma perspectiva geral, passando em seguida à Bela Vista. Para sintetizar a visualização, consideramos dois períodos: 2010-2015 e 2015-2020, destacando que o último período inclui forte estagnação econômica e desaceleração para o mercado imobiliário.

São quatro mapas apresentados a seguir, referentes à perspectiva geral: os dois períodos referentes ao trecho da linha ao sul da Marginal Tietê, que representam uma área mais central na metrópole, e os dois períodos do trecho ao norte da Marginal Tietê, em áreas com população de média (Freguesia do Ó) e baixa (Brasilândia) renda.

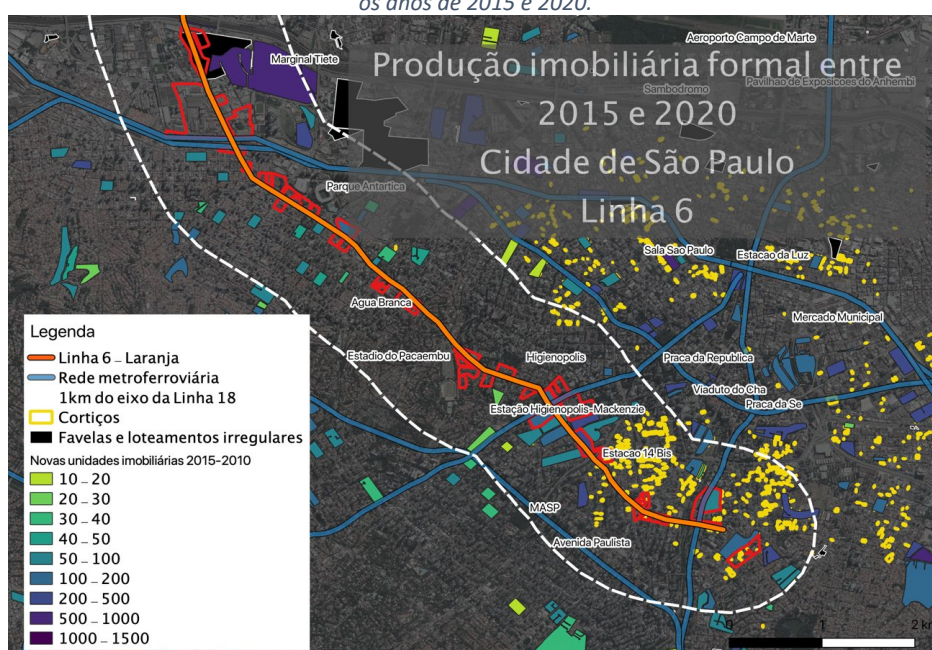
No trecho sul destaca-se a produção na Bela Vista (segundo período) e entre a estação Água Branca e a Marginal Tietê, que inclui a OUC e grandes extensões de parcelamento irregular do solo. A irregularidade fundiária da região da Água Branca não corresponde a esse tamanho de precariedade. Trata-se majoritariamente do Loteamento Industrial (e irregular) Thomas Edison, com quase 60 hectares. No trecho norte, destaca-se a produção imobiliária durante o primeiro intervalo (2010-2015) e a grande incidência de assentamentos irregulares e precários.

Mapa 25 - Produção imobiliária quantificada por quadra, no trecho da linha ao sul do Rio Tietê (mais central), entre os anos de 2010 e 2015.



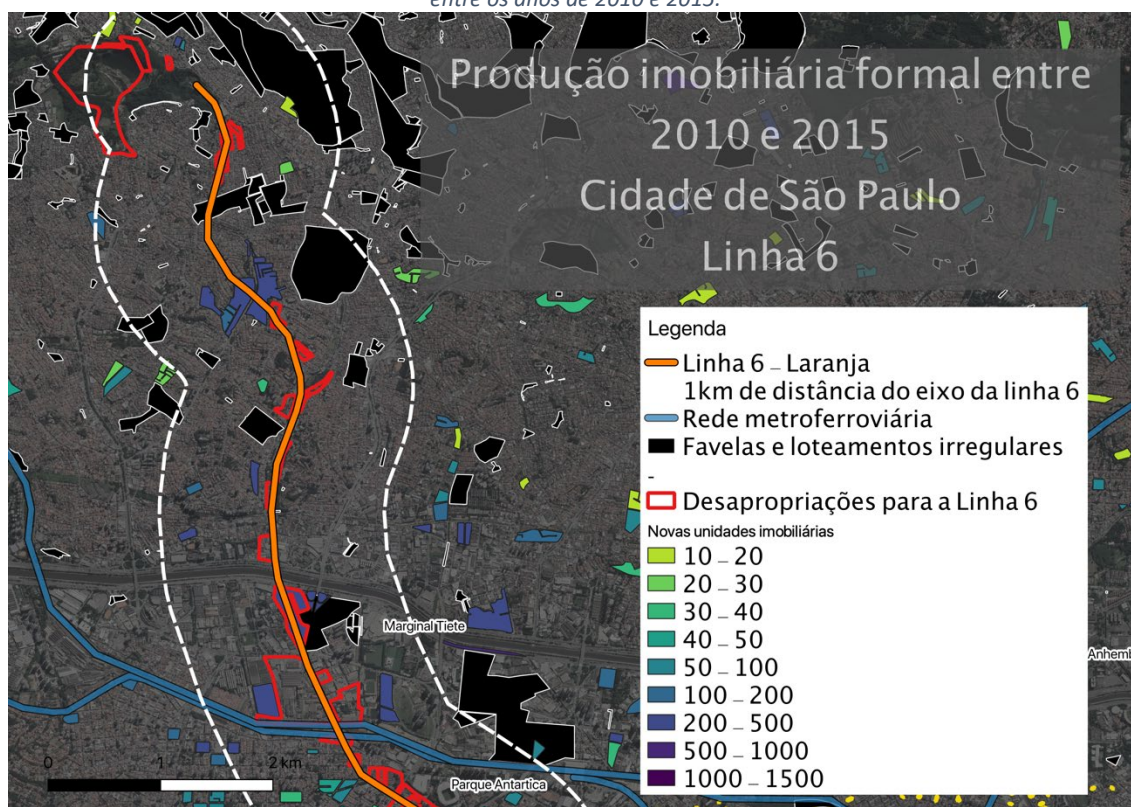
Fonte: PMSP. Elaborado pelo autor.

Mapa 26 - Produção imobiliária quantificada por quadra, no trecho da linha ao sul do Rio Tietê (mais central), entre os anos de 2015 e 2020.



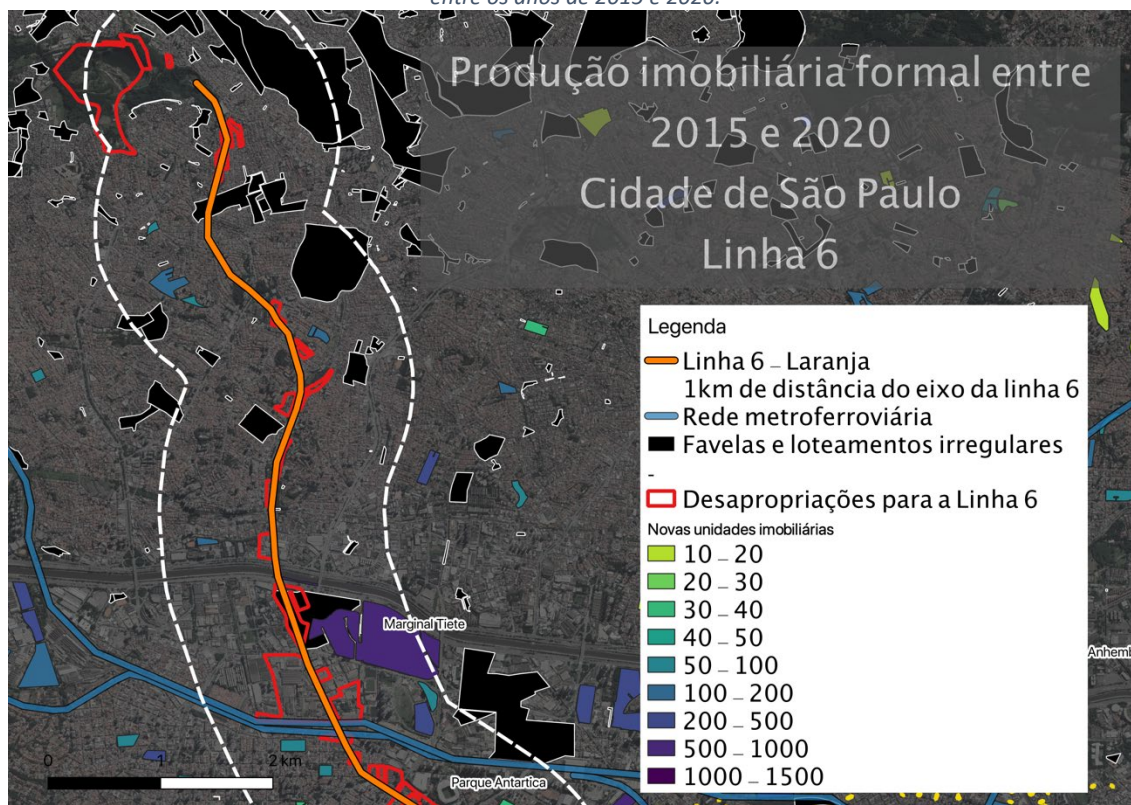
Fonte: PMSP. Elaborado pelo autor.

Mapa 27 - Produção imobiliária quantificada por quadra, no trecho da linha ao norte do Rio Tietê (mais periférico), entre os anos de 2010 e 2015.



Fonte: PMSP. Elaborado pelo autor.

Mapa 28 - Produção imobiliária quantificada por quadra, no trecho da linha ao norte do Rio Tietê (mais periférico), entre os anos de 2015 e 2020.



Fonte: PMSP. Elaborado pelo autor.

A produção imobiliária em setores centrais e estruturados é tomada como um objetivo perseguido e acertado pelo sistema de planejamento. A intensificação e diversificação de usos combinadas ao adensamento demográfico em áreas estruturadas com transporte de alta capacidade é visto como uma solução de planejamento. Também é a formação de novas centralidades. O caminho perseguido da metrópole é policêntrico.

5.4.3 O lugar da informalidade e gentrificação

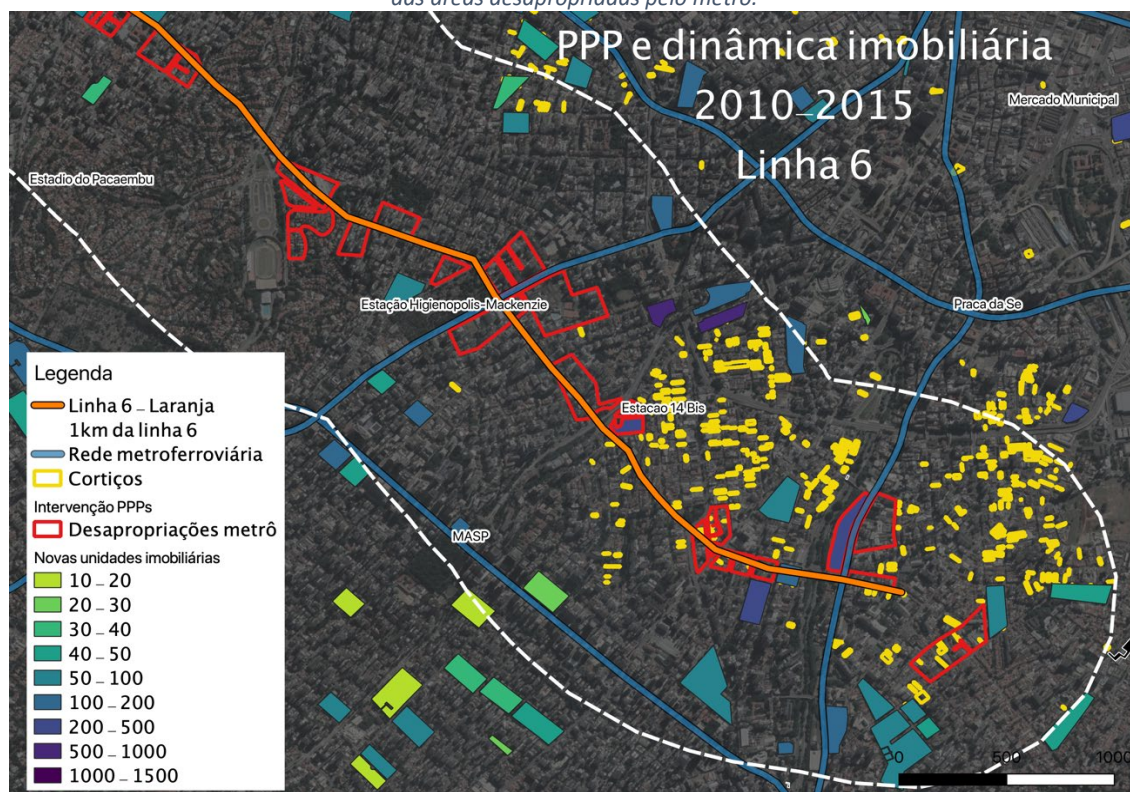
A dinâmica imobiliária que avança sobre os “territórios cinzentos” da informalidade (ROY, 2011, p. 231) ilustra a “guerra dos lugares” ou “pelos lugares” de que trata Rolnik (2015, p. 378). É a forma de integração à formalidade que determina esse processo. A modelagem da PPP não contempla instrumentos mitigatórios dessa dinâmica, restando nas disputas pelo zoneamento as únicas porosidades que parcelas da sociedade encontram para ajustes à implementação.

Novamente, consideramos os dois períodos entre 2010-2015 e 2015-2020. Agora, com destaque à região da Bela Vista e como se intensificou a produção imobiliária na região após a aprovação do novo Plano Diretor paulistano em 2014 e lei de zoneamento em 2015, com ampliação dos Eixos de Transformação Urbana após 2016.

Destacamos a presença da informalidade, que no caso de áreas centrais é representada pelos cortiços. A região da Bela Vista é socialmente diversa, extremamente estruturada pelas comodidades urbanas e possui uma série de referências históricas e culturais da paisagem urbana. Somente em relação aos eixos de transporte, o bairro se situa dentro de um quadrilátero delimitado por quatro linhas de metrô em operação, é cruzado por um corredor de ônibus e, em breve, deverá receber a nova Linha 6 do metrô.

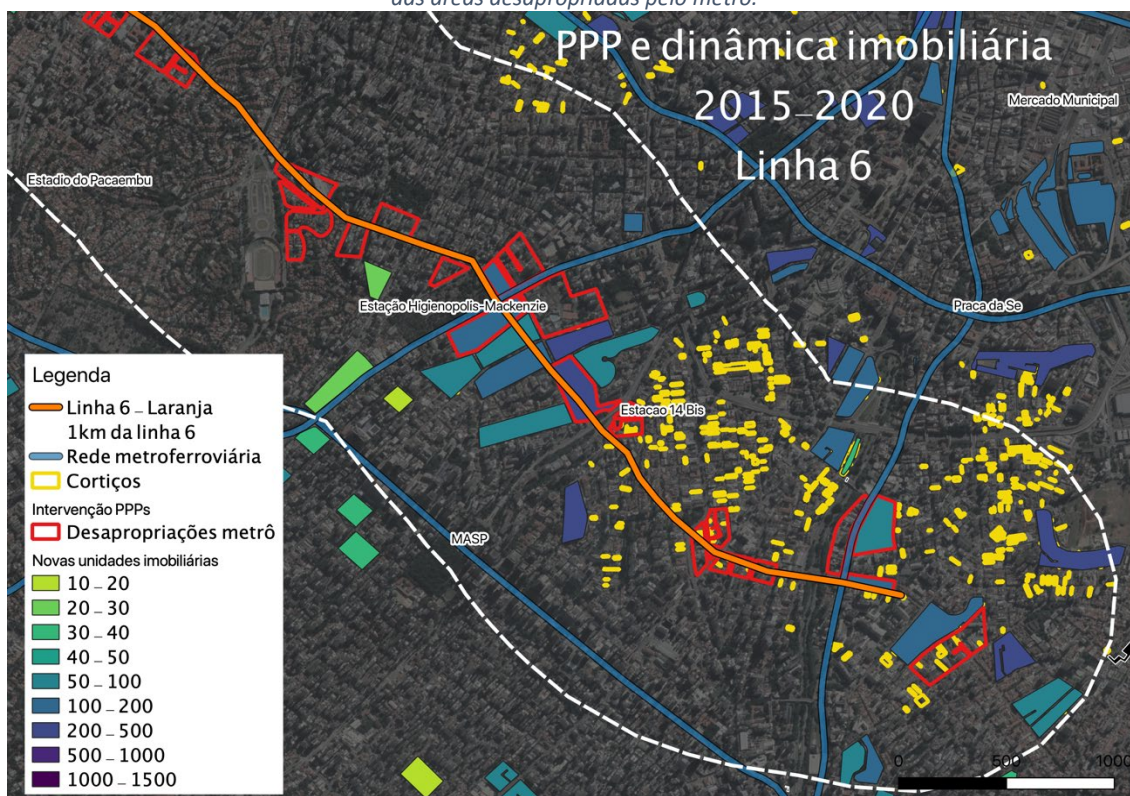
Partimos do pressuposto que a presença da diversificação social e da população pobre em áreas estruturadas da cidade é um ponto positivo. A sua dispersão para áreas periféricas e desestruturadas implica perdas para si (de acesso, saúde pública e bem-estar), bem como para o conjunto da cidade, com possível comprometimento de ambientes preservados.

Mapa 29 - Detalhe da produção imobiliária da região da Bela Vista entre 2010 e 2015, com a presença dos cortiços e das áreas desapropriadas pelo metrô.



Fonte: PMSP. Elaborado pelo autor.

Mapa 30 - Detalhe da produção imobiliária da região da Bela Vista entre 2015 e 2020, com a presença dos cortiços e das áreas desapropriadas pelo metrô.

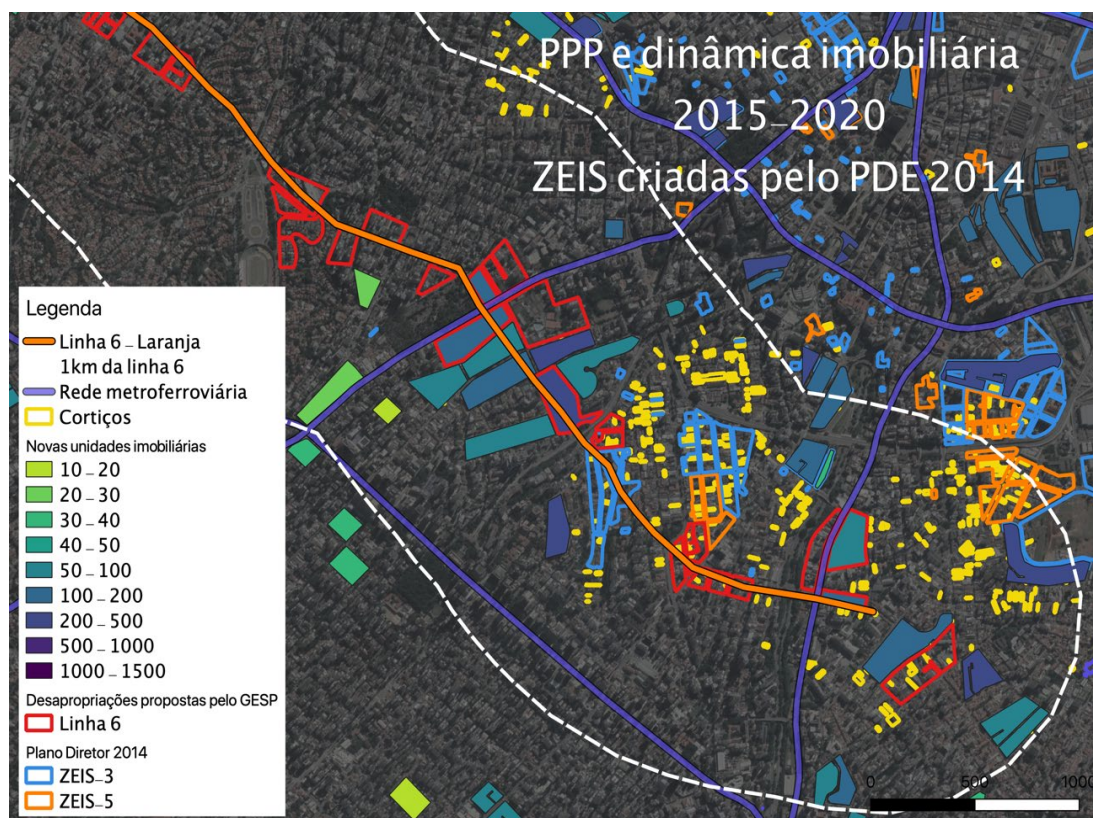


Fonte: PMSP. Elaborado pelo autor.

Apesar do pouco tempo de revisão da legislação municipal, verificamos que no segundo período intensifica-se a produção imobiliária junto à Estação Higienópolis Mackenzie (já em operação com a Linha 4), mas também em direção à futura Estação 14 Bis. Destacamos a ausência de empreendimentos nas quadras com maior incidência de cortiços e, em volta deles, mais empreendimentos formais.

Isso não é à toa e apenas em razão da informalidade. Muitas áreas encortiçadas ocupam zonas especiais de interesse social (ZEIS) de categorias 3 e 5. Ambas se destinam ao melhor aproveitamento de imóveis localizados em regiões da cidade bem providas de infraestrutura. A diferença é que a ZEIS 3 é reconhecidamente ocupada e voltada a uma renda mais baixa. As ZEIS 5 são tratadas pela legislação municipal (Plano Diretor) como áreas vazias a receberem empreendimentos de habitação popular implementadas pelo mercado. Isso também é consequência de não se aplicar às ZEIS 5 a exigência de Conselhos Gestores (art. 48), que são colegiados formados pelo Executivo municipal e a sociedade civil para deliberar sobre projetos de intervenção nas áreas ocupadas.

Mapa 31 - Incidência das ZEIS, das áreas desapropriadas, de cortiços e da produção imobiliária formal.



Fonte: PMSP. Elaborado pelo autor.

Existem cortiços ocupados nos perímetros de ZEIS 3, nas ZEIS 5 e em quadras com desapropriação para o metrô.

Em que pese a destinação das ZEIS 5 para o setor privado construir habitação popular, não identificamos nestes perímetros o interesse do mercado, até o momento, na região da Bela Vista. Também não identificamos ação pública expressiva e abrangente na redução de precariedades dos cortiços das ZEIS 3. Combinado à intensificação de usos e adensamento construtivo representado pelo zoneamento dos Eixos de Transformação Urbana, identificamos um enclave de precariedade e insegurança na posse de moradores que identificamos como o segundo pior cenário. Classificamos que o pior cenário seria a expulsão desses moradores para áreas periféricas da cidade. O segundo pior cenário é o que tem ocorrido na região: a manutenção de pobres urbanos na sua atual localização, mas também a manutenção das condições de insalubridade de suas habitações coletivas (cortiços) e falta de reconhecimento de direitos.

Esse cenário também ilustra na escala de um bairro a atuação paralela de arenas decisórias no momento de implementação de uma grande projeto urbano por PPP: uma instância escorada na disputa política de demarcação dos zoneamentos, após processos participativos; e outra pautada pela entrega da infraestrutura para a escala metropolitana, decidida dentro da burocracia e bastante insulada de pressões políticas.

Mas o espaço é o mesmo para ambas as arenas. O trajeto da Linha 6 torna-se um conjunto de lugares com peculiaridades e racionalidades distintas, cuja “reabilitação” ocorre conforme a capacidade que o sistema de planejamento encontra para integrar o espaço à formalidade. Vemos a informalidade como enclaves de resguardados pelo zoneamento, sobretudo as ZEIS 3, que exigem a constituição de Conselho Gestor participativo e deliberativo para qualquer encaminhamento à área.

Nesse sentido, é interessante perceber a leitura que o Entrevistado 16 faz dos conflitos de implementação de projetos de PPPs em áreas urbanas de conflito. Referindo-se a outra PPP (de hospital), com contrato assinado pelo GESP em 2013, o Entrevistado aponta a edição de lei posterior “*criando para aquela região um órgão deliberativo com*

participação da sociedade civil para decidir sobre grandes intervenções. Embora a lei fosse posterior, o Ministério Público entendeu que deveria ser aplicada ao caso". O órgão deliberativo a que se refere é o Conselho Gestor de uma ZEIS criada pelo PDE de 2014, na região da Luz. O que destacamos desse entendimento é o contrato da PPP representar uma espécie de direito adquirido para construir, que não é. Depende de aprovações conforme o zoneamento e regras ambientais. Isso é um conflito que somente se verifica na implementação, porque não é um tema discutido na fase de modelagem. De forma parecida, a PPP da habitação encontrou choques para se operacionalizar em ZEIS ocupadas. A esse respeito, o Entrevistado 6 alegou que *"modelo de funcionamento dos conselhos gestores não concorre a favor da habitação"*.

O caso descrito teve acolhimento do Ministério Público estadual a grande ativismo de organizações não-governamentais. Contudo, é algo que somente faz sentido para os agentes políticos atuantes na arena decisória da regulação urbanística. Não apenas não faz sentido a agentes políticos da arena decisória de implementação da infraestrutura, como também não possui canais de entrada na modelagem da PPP e representa um risco ao próprio modelo de negócio.

Por outro lado, a fase de implementação da PPP do metrô retoma os mesmos e conhecidos movimentos urbanos, onde o repertório de ação coletiva é pautado pela agenda política em torno da moradia, não pelo ativismo de movimentos de mobilidade urbano ou por qualquer solidarização ampla em torno de uma agenda urbana inclusiva. É como se na materialização espacial da PPP metroviária, a gentrificação, não fosse causada pelo metrô e a expulsão de pobres urbanos de áreas centrais ou da Brasilândia fosse um fenômeno naturalizado, cuja contestação se restringiria a entidades de moradia.

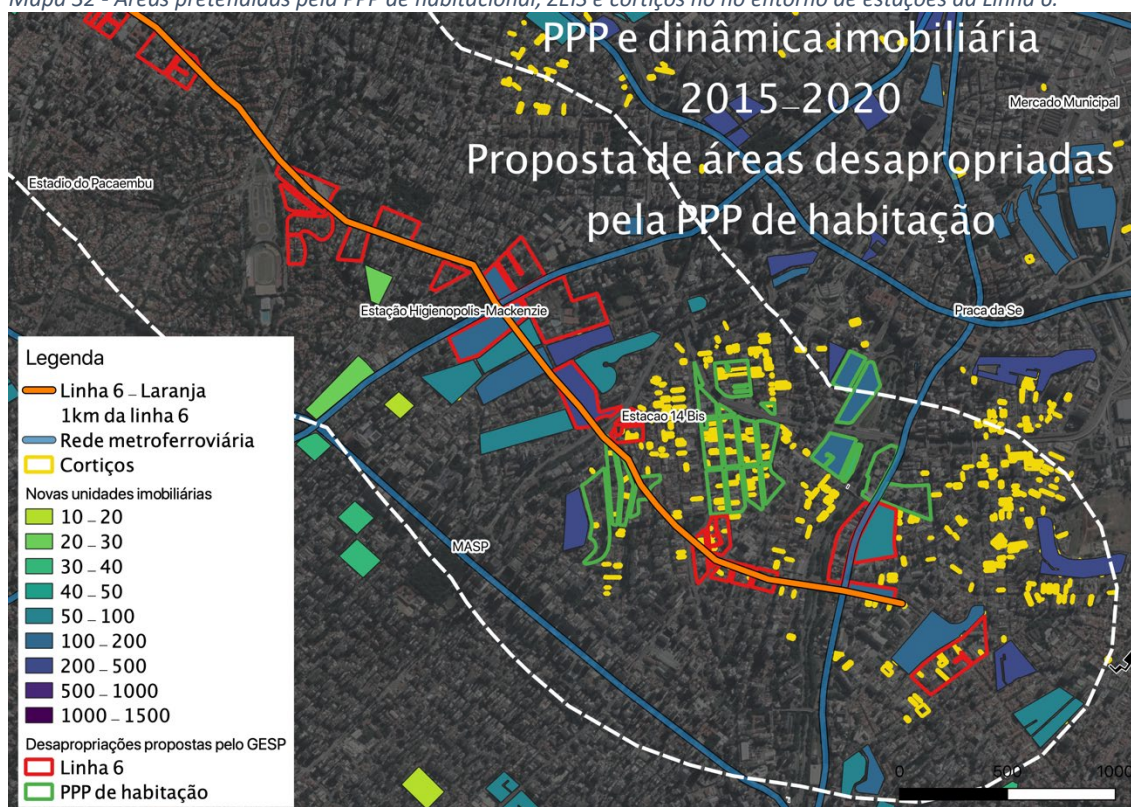
A PPP da Linha 6 não prevê medidas mitigatórias desse impacto para as áreas envoltórias das estações. Mesmo dentro das áreas desapropriadas, as medidas foram insuficientes. Dessa forma, é pertinente a intervenção urbana proposta no perímetro da Bela Vista por outra PPP, a de habitação. Como não existe nada previsto dentro do modelo de intervenção urbana da Linha 6, é a melhor proposta para tentar mitigar a intervenção

do metrô pela implantação da infraestrutura habitacional, também promovida pelo GESP.

Consideramos apenas as áreas inicialmente propostas pela PPP de habitação situadas dentro do raio de 1 quilômetro da Linha 6, na região da Bela Vista. O projeto não foi executado nessas quadras por contrariedade da população, sendo redirecionado à região da Luz. Enquanto o DUP do metrô foi publicado em 2012, o decreto de interesse social (DIS) para a desapropriação de mais de 900 imóveis na área central para implantação da PPP habitacional foi publicado em 2013 (decreto estadual nº 59.273).

Nossa crítica novamente se encontra no modelo de negócio proposto, nesse caso para a PPP habitacional. O modelo tem apresentado resultados rapidamente, onde foi implementado. Mas desconsidera os padrões de ocupação preexistentes da população, especialmente o regime de aluguel. O modelo é muito eficiente para produção de unidades, mediante aquisição e financiamento da casa própria, mas expulsa um perfil de moradores com restrição de crédito ou que prefiram a habitação de aluguel.

Mapa 32 - Áreas pretendidas pela PPP de habitacional, ZEIS e cortiços no no entorno de estações da Linha 6.



Fonte: PMSP. Elaborado pelo autor.

Não apenas o GESP deve ser alvo de críticas. Também os movimentos se excluem do debate sobre o modelo de negócio em PPPs, especialmente nessas áreas de grande dinâmica imobiliária. A demarcação como ZEIS é um passo para o reconhecimento de direitos, em especial o direito de possuir e permanecer. Mas isso é apenas uma etapa. O zoneamento não garante a infraestrutura.

A ação de moradores na Bela Vista foi muito combativa na pretensão de desapropriação pelo GESP em 2013. Muitos deles não pertenciam a nenhum tipo de organização social e foram informados de que seriam desalojados por advogados que ofertavam representação legal (uma prática condenada pela Ordem dos Advogados do Brasil).

Houve incapacidade de construir diálogo tanto por parte do GESP, como também dos movimentos. O Entrevistado 6 reconhece erros na demarcação das áreas, mas os define como casos isolados:

O decreto teve sim alguns erros. Teve uma vilinha na Barra Funda...e teve três discussões muito fortes, que deram mais repercussão. A primeira, eram as velhinhas que cantavam o "Beijinho Doce" (uma dupla de artistas dos anos 40 e 50). Aí você tinha a "Italianinha", que é uma padaria ao lado do (Teatro) Sérgio Cardoso, na Rui Barbosa. E você também tinha a padaria da 14 de Julho, que depois eu vim a descobrir que os donos eram os mesmos. (...) Mas, na padaria o negócio era o seguinte. Você tem a área da padaria e do estacionamento ao lado, que está lá até hoje. Pelo estacionamento, dava-se acesso ao terreno ao lado. A gente não queria a padaria, mas na escala do desenho, marcou-se a padaria junto. Eu justifiquei e corrigi. No caso da outra padaria, a Italianinha, atrás dela havia um grande cortiço, com 40 famílias vivendo desgraçadamente. Mas aí, não importa a explicação que se dê depois, o que parecia importar era o fato de eu querer tirar as padarias. Aí quando você vai ver, os terrenos das padarias são de um único proprietário que mora em Portugal, que só vive de aluguel. Tudo bem, ninguém queria tirar as padarias, o que a gente queria eram as áreas livres que estão lá até hoje. O cortiço está lá até hoje.

A controvérsia rapidamente encontrou apoio em uma coalizão de 18 entidades civis e no Ministério Público do Estado, que ajuizou ação civil pública (0021901-11.2013.8.26.0053), em maio de 2013, contra o GESP. O juiz de primeira instância suspendeu a PPP, porém a decisão foi revista pelo Tribunal paulista em agosto. Entre maio e agosto, a PPP de habitação foi revisada internamente e rerepresentada ao CGPPP, com a revogação do DIS. O processo judicial contribuiu para desviar o debate público do projeto, uma vez que a decisão final julgando improcedente a ação somente ocorreu em

2017, quando a PPP já havia sido contratada e entregava unidades habitacionais em outras áreas da cidade.

Os ocupantes de cortiços da Bela Vista foram resguardados pelas ZEIS previstas no Plano Diretor de 2014. Mas o avanço do mercado imobiliário na região se apropriou de áreas também designadas inicialmente pela PPP habitacional e não demarcadas como ZEIS. A PPP habitacional poderia assegurar quantitativos mínimos de moradias populares, inclusive de famílias afetadas pela implantação do metrô, em um cenário melhor .

Nesse exercício de constranger emparceiramentos que servissem para a mitigação de impactos da PPP do metrô, vemos que os próprios movimentos necessitam adentrar novas arenas de deliberação sobre a produção da infraestrutura, não apenas de controle do uso do solo e zoneamentos. A visão refratária em relação à PPP habitacional, excluindo-se dos debates de emparceiramento entre Estado e mercado (Entrevistado 10) é um problema. A disputa se faz no território e por uma fonte comum de recursos. Não é um tema da política urbana que possa ser abandonado para priorizar demandas específicas de projetos em curso das entidades organizadoras.

Vemos de forma extremamente importante a entrada de novos repertórios de ação de movimentos sociais de moradia, com diferente funcionamento de entidades organizadoras. Nesse sentido, a ação coletiva de ocupação de edifícios centrais e ociosos assume novas propostas para apoio e recursos públicos à reforma e locação dos edifícios, promovidas pelas entidades organizadoras. O Entrevistado 14 expôs as iniciativas que surgem como modalidades de emparceiramento alternativo: parcerias público-populares (PPPPop, como tem sido chamada por seus idealizadores). Sob o aspecto jurídico, muito se aproximariam das sociedades de propósito específico (SPEs) das PPPs, previstas na lei federal 11.079/2004.

Vemos a PPPPop como algo que se aproximaria do modelo holandês de habitação social gerida eminentemente por entidades privadas sem fins lucrativos (75% do estoque de

moradias de aluguel daquele país⁴⁰), diferenciando-se do modelo inglês de produção de novas unidades em nome do setor público. Novamente, a título de referência, os projetos associados aos trilhos urbanos do *Crossrail* londrino tornam a autarquia de transporte metropolitana o “*maior desenvolvedor imobiliário do Reino Unido*” (Entrevistado 3), com a produção estimada de 10 mil unidades. Mas julgamos que a forma de destinação de unidades habitacionais em Londres, assim como em São Paulo é o principal motivo de receio (o que combina avaliação de crédito e eventual incompatibilidade com regimes jurídicos de posse predominante).

A adoção de qualquer modelo de emparceiramento capaz de mitigar grandes impactos da obra do metrô e mais permeável à participação da sociedade nos parece ainda longe da convergência. A ação coletiva de ocupação de prédios ociosos em áreas centrais é altamente criminalizada. O Entrevistado 14 havia passado as semanas anteriores à entrevista em prisão, sob a acusação de promover as ocupações (aquilo que julgamos pertencer ao seu repertório mais legítimo de ação coletiva).

Propostas como a PPPop contam com posições conflitantes entre autoridades municipais e estaduais. O Município parece mais aberto à proposta (Entrevistado 5), enquanto autoridades do GESP tacharam as medidas baseadas na locação como de cunho bastante assistencial e não emancipatórias (Entrevistado 6).

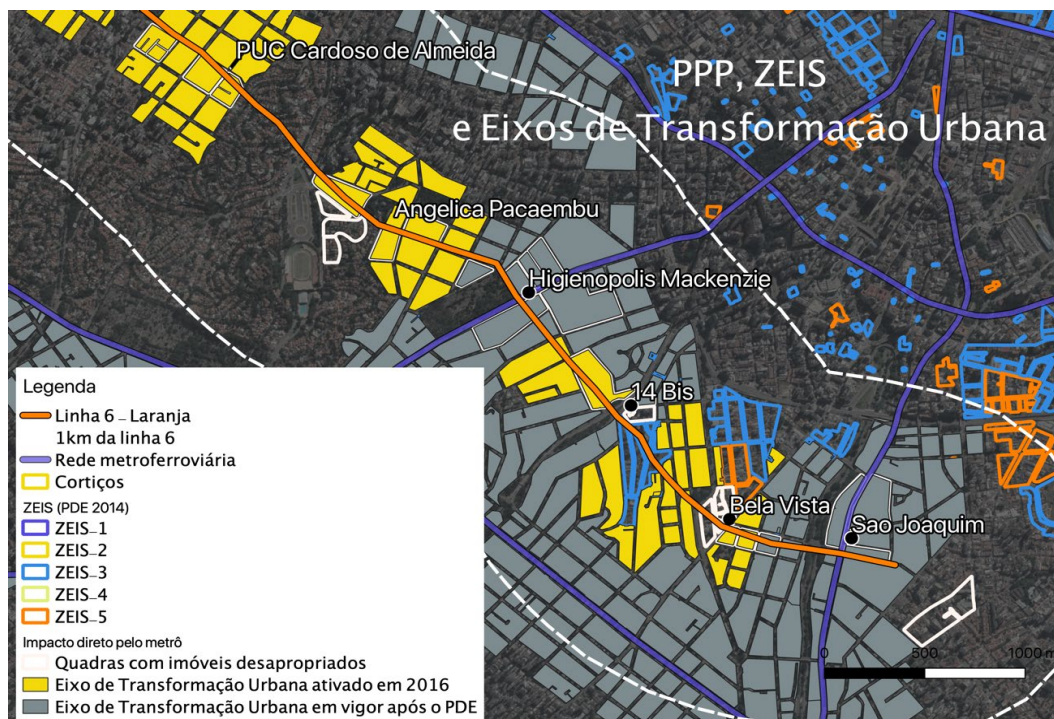
Julgamos que este entendimento é equivocado porque incompatível o modelo exclusivo da casa própria com objetivo de redução expressiva do déficit habitacional. Medidas mitigatórias de impacto do metrô necessitam contemplar outras formas de uso como concessões ou aluguéis em áreas centrais.

Vemos o conflito de ocupação e gentrificação na escala local relegado exclusivamente aos debates sobre ZEIS. Não se identifica uma discussão mais abrangente sobre as maneiras de produzir e financiar a infraestrutura, tanto do metrô como da cidade em sua volta, especialmente de moradias. Sem discutir o investimento em infraestrutura,

⁴⁰ Disponível em: <https://www.government.nl/topics/housing/rented-housing> . Acesso em 20.06.2020.

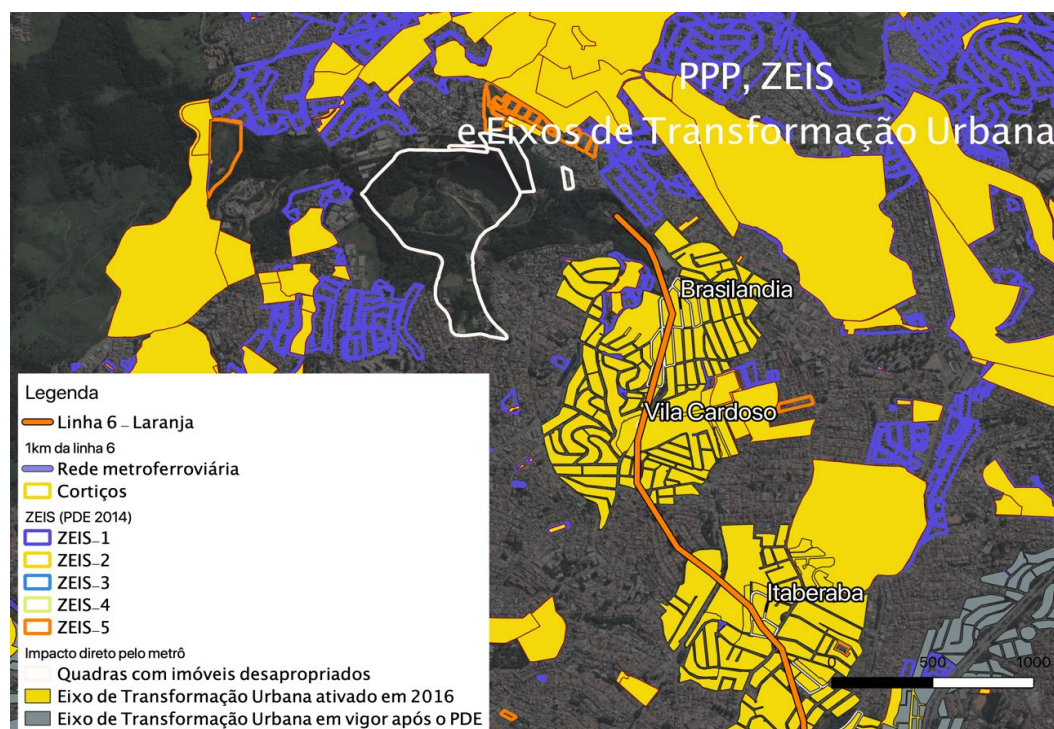
os Eixos de Transformação Urbana afiguram-se mais como ameaça de expulsão, do que de concentração diversificada. Isso ocorre também na Brasília.

Mapa 33 - Eixos de transformação urbana a preverem maiores possibilidades de adensamento e os enclaves urbanos representados pelas ZEIS, na região da Bela Vista.



Fonte: PMSP. Elaborado pelo autor.

Mapa 34 - Eixos de transformação urbana a preverem maiores possibilidades de adensamento e os enclaves urbanos representados pelas ZEIS, na região da Brasília.



PMSP. Elaborado pelo autor.

Fonte:

5.5 Síntese do Capítulo 5

No Capítulo 5 apresentamos os estudos de casos do Metrô (linhas 6 e 18) e tentamos identificar a mudanças na dinâmica de processos deliberativos de alocação da infraestrutura metroviária na RMSP após a introdução das PPPs. Além de apresentarmos novos agentes políticos a atuarem em arenas preparatórias de decisão, identificamos como os modelos inovadores de PPPs dependem dos instrumentos de planejamento no momento de se materializarem no espaço. Conflitos fundiários são resolvidos pelas vias tradicionais de desapropriação e o avanço de processos de gentrificação ainda é contido pela organização social e zoneamento.

Vimos anteriormente que um fenômeno que compõe o pano de fundo das PPPs é a sua crescente presença na composição CGI/SBE, que controla a arrecadação tarifária da maior parte da metrópole. O declínio da participação municipal (de ônibus) ocorre de forma associada ao aumento de participação de operadores de trilhos urbanos na RMSP. Contudo, o Metrô apresenta uma diluição de sua participação, enquanto as concessionárias, às vezes coligadas, assumem assentos no colegiado e com maior acesso aos dados do SBE que o restante da sociedade. Essa falta de transparência compõe o cenário onde o modelo de negócio das PPPs é visto sempre de maneira parcial e fragmentada.

A introdução das PPPs altera principalmente as parcelas do sistema de planejamento responsáveis por investimentos de longo prazo no transporte metropolitano, orientando práticas de zoneamento municipal e impactando comunidades vulneráveis. Esses elementos não são considerados no modelo de negócio das PPPs. Mesmo a colaboração técnica de empresas como o Metrô e de consultores externos do BIRD não torna a discussão dos projetos abrangente o suficiente para abordar o impacto urbano para além de aspectos de engenharia da obra, concepção arquitetônica de estações e a demanda de passageiros. Nesse aspecto, entendemos que a PPP não representa retrocesso na forma tecnocrática que o Metrô planeja suas intervenções, mas também não representa avanço. Uma obra de impacto como uma PPP de metrô não contemplou

de forma satisfatória a mitigação de situações de insegurança na posse e gentrificação dentro de seu modelo de negócio.

Em que pese a ausência de uma avaliação urbanística efetiva não ser uma novidade das PPPs, é importante registrarmos um primeiro momento que reúne processos de aprovação de projetos técnicos da obra. Essa etapa é morosa, complexa e compartimentada. Muitos procedimentos inclusive contam com alguma participação da sociedade, para finalidades direcionadas e delimitadas. Processos de licenciamento ambiental consideram a legislação urbanística e a população afetada, mas reputamos as ações sociais definidas para os impactos sociais de remoção e desapropriação meramente formais (apresentação de cadastro físico e socioeconômico de propriedades afetadas). A propriedade formal é um requisito da via tradicional da desapropriação, procedimento que a PPP adota sem qualquer novidade no enfrentamento da grande informalidade de ocupação urbana.

As discussões técnicas sobre o projeto que correm no Metrô se dissociam de um segundo momento, quando os processos da Linha 6 e da Linha 18 mudam de arena decisória, passando à deliberação do CGPPP e formando processos próprios e independentes dos trâmites de aprovações e licenciamentos patrocinados pelo Metrô.

No CGPPP, o primeiro passo é a admissibilidade dos projetos de parceria na forma de propostas preliminares, de iniciativa dos setores público e privado. A Linha 6 foi proposta pela Odebrecht Transport e a Linha 18 pelo Metrô. Ambas as linhas eram contempladas no PITU 2025 (formulado em 2006). Mas além delas, outras propostas preliminares também contempladas no PITU haviam sido admitidas pelo CGPPP, como foram os casos das Linhas 19 e 20, com interesse manifestado pelo Grupo Invepar.

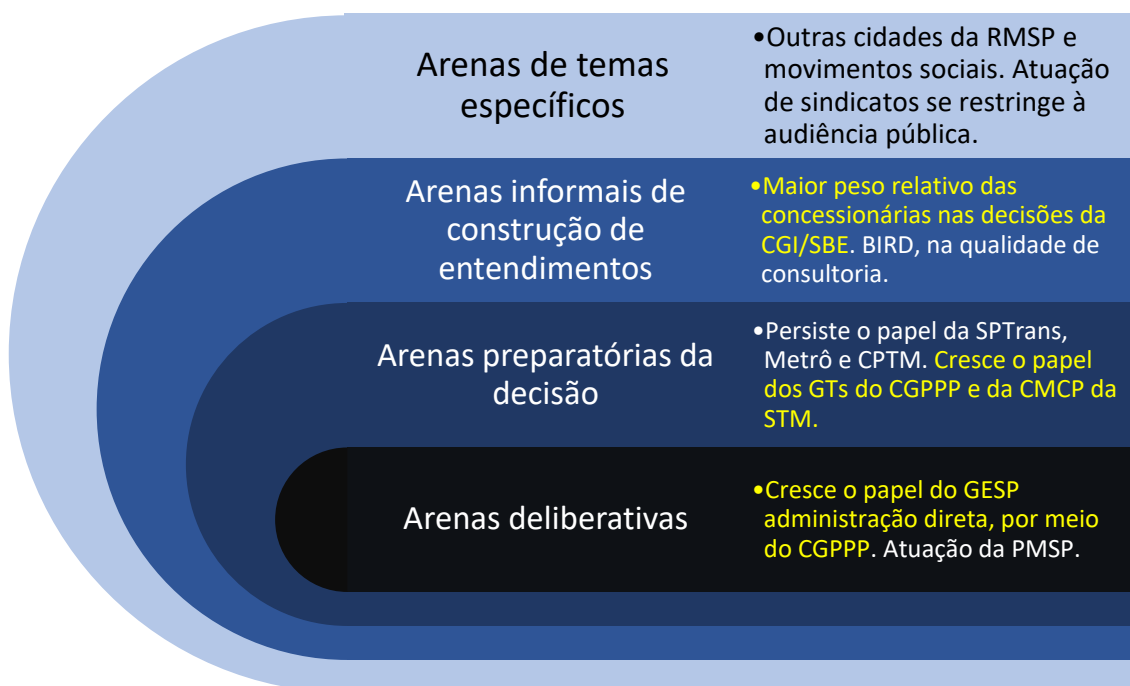
O segundo passo dentro do CGPPP é a modelagem propriamente dita, que cada proposta preliminar recebe análise de um grupo de trabalho (GT). Conforme demonstramos, a composição dos GTs é bastante restrita à alta burocracia estadual. Trata-se de um número bastante restrito de servidores e de colaboradores do BIRD.

É na atuação preparatória dos GTs que identificamos a maior mudança das PPPs em relação à forma anterior de deliberação (sem CGPPP) sobre novas linhas metroviárias. Trata-se de uma estrutura da administração que não existia antes das parcerias e seu processo decisório é bastante orientado pela adequação financeira e jurídica o projeto, não havendo pelo GT uma avaliação territorial. O êxito na modelagem de cada projeto permite sua apresentação e aprovação pelo CGPPP. Não identificamos posicionamentos contrários às orientações de GTs, sendo a dinâmica dos projetos que se habilitarem em requisitos jurídicos e orçamentários determinantes para a aprovação mais célere no CGPPP.

A ausência da análise territorial nos GTs também não identifica uma priorização *a priori* das novas linhas no território. As deliberações do CGPPP e o comprometimento financeiro dos contratos de grande funcionem como a priorização de fato, sem lastro no planejamento territorial.

Na construção de microdeliberações e legitimação da política, os canais de transparência do sistema, comunicação institucional e participação tornaram-se menos acessíveis à sociedade, porque foram complexificados com a introdução das PPPs. Destacam-se os coletivos de papel informativo, mas se reduz o poder contestatório de sindicatos, especialmente do Sindicato dos Metroviários.

Figura 12 - Representação esquemática das arenas deliberativas dos transportes metropolitanos, após as PPPs de metrô.



Fonte: Elaborado pelo autor.

No processo deliberativo, os órgãos decisórios das PPPs não se propõem a substituir instâncias de planejamento territorial. Aspectos da disciplina urbanística são tomados como dados previamente estabelecidos ao projeto, sendo a modelagem sobre eles concebida. A dificuldade de equipes técnicas trabalharem com alterações de legislação de zoneamento exemplificam que o modelo (e futuro contrato) é concebido quase como um “direito adquirido”.

Isso ilustra uma contradição do processo de modelagem das PPPs: a necessidade de reduzir riscos e atrair investidores privados ao mesmo tempo em que se impõe à ordem regulatória urbanística, em que são consolidados preceitos como a gestão participativa. De um lado temos as racionalidades e institucionalidades das PPPs e, de outro, as do ordenamento territorial.

Quando analisamos o espaço nos estudos de casos, começamos com aqueles diretamente impactados pelas desapropriações do projeto e em seguida, avaliamos a interferência em seu entorno.

Apesar da modelagem não possuir pretensões de substituir a disciplina urbanística, é no conjunto de suas microdeliberações de cunho técnico e isoladas de qualquer pressão popular que residem as “armadilhas” das PPPs para o espaço urbano. Riscos jurídicos, adequação orçamentária, alto volume de passageiros esperado são posicionamentos técnicos que manifestam microdeliberações preparatórias do CGPPP, quais sejam a UPPP, a PGE e, de maneira menos hierárquica ou formal, o BIRD. Contudo, vemos a ausência de qualquer microdeliberação que considere o espaço urbano. Isso ocorre inclusive em contratos já assinados e licenciados, com foi o caso da Linha 18.

Também na atuação dos parceiros privados e certificadores de implantação vemos “armadilhas” da PPP para o espaço urbano. Enquanto o desenlace da obra de engenharia parece seguir o atendimento de normas técnicas das entidades privadas e execução satisfatória da obra, vimos que a capacidade técnica dos organismos a conduzirem a delegação privada de transportes sobre trilhos (notadamente, a CMCP) é comprometida sem o auxílio privado, tampouco das companhias estatais, Metrô e CPTM.

A atuação dos novos agentes privados, contudo, encontra maiores desafios quando se depara com a complexidade do regime espacial paulistano. A PPP da Linha 6 do metrô se materializou no espaço urbano utilizando-se dos instrumentos mais tradicionais do planejamento para lidar com a informalidade. A implementação ocorreu sem inovações. A relação com comunidades afetadas repetiu práticas de planejamento que buscam reduzir o conflito, afastar direitos possessórios quando o sistema de planejamento permite e tolerar alguma ambiguidade na utilização do espaço de comuns urbanos.

Na prática, identificamos as seguintes situações críticas acerca de moradores de menor renda impactados: caracterização de vulnerabilidade, com responsabilidade de atendimento pelo parceiro público; não-caracterização de vulnerabilidade e

proprietário, mas com imóvel avaliado de forma a expulsar o morador para áreas mais periféricas ou informais; ou, ainda, não-caracterização de vulnerabilidade e mero possuidor, sem direitos reconhecidos no modelo da PPP. A primeira situação teve seu escopo ampliado após a retirada de famílias sobretudo ocupantes irregulares da Brasilândia. A segunda situação foi ilustrada com proprietários de apartamentos da Praça 14 Bis, onde o Poder Judiciário teve atuação importante para resguardar minimamente a possibilidade de moradores permanecerem em áreas mais centrais. A última situação foi verificada pela eliminação de possuidores da qualidade de réus em processos de desapropriação. A sua mensuração, assim como a de inquilinos formais, contudo, não pôde ser identificada na pesquisa.

A identificação das áreas necessárias para a desapropriação de imóveis privados ou requisição imóveis de públicos também foi apresentada como uma decisão questionável. A indefinição do futuro de barracões da Vai-Vai em áreas municipais é discutida desde que identificadas as áreas por decreto em 2012, mas o contrato com o parceiro privado nada elucida a respeito. A decisão neste caso é essencialmente informal. Por outro lado, o tamanho e localização de algumas estações em áreas nobres da cidade nos pareceram desnecessárias. Vemos como excessivas as desapropriações de 13 grandes terrenos em Higienópolis e Pacaembu, a custos muito maiores que os 77 da Brasilândia ou 31 apartamentos da Praça 14 Bis. Novamente, nosso questionamento não diz respeito ao valor do metro quadrado, sabidamente maior em áreas nobres (Higienópolis e Pacaembu), mas à necessidade de alocar o recurso público em tantos imóveis nessa área, sobretudo quando a estação foi deslocada da avenida que dá nome à estação (Angélica) para ocupar terrenos no interior do bairro com áreas tombadas. Esse investimento público da desapropriação tipicamente mantém o modelo brasileiro de segregação: a distributividade do orçamento público concentrada em áreas estruturadas ao custo de expulsão ou insegurança na posse de pobres urbanos, por vezes em áreas precárias.

Passando para o entorno das estações, identificamos uma dinâmica de produção imobiliária formal, combinada à fixação de ocupantes informais em áreas de favelas e loteamentos irregulares (Brasilândia) e de cortiços centrais (Bela Vista). Em ambos os

casos, a ocupação informal conseguiu prevalecer enquanto espaço reconhecido ao direito de moradia e assim preservado. Contudo, em áreas não definidas como ZEIS, há uma tendência de renovação urbana e adensamento promovido pelo setor imobiliário privado. Chama a atenção a forte presença de moradores inquilinos, em dados obtidos quando do cadastramento para desapropriação de áreas na Praça 14 BIS. Vemos com receio o adensamento construtivo e renovação, uma vez que fora das ZEIS não existe qualquer programa de subsídio à locação de imóveis. No regime espacial, a renovação imobiliária associada à intervenção urbana opera com base em uma competição por lugares. A reserva de lugar dos pobres ainda encontra uma saída exclusiva pela demarcação de ZEIS.

A atuação dos movimentos sociais e renovação de seus repertórios de ação, contudo, pouco adentraram no debate da modelagem das PPPs para fazer reivindicações dentro dos modelos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve por objetivo discutir os desafios contemporâneos da governança urbana a partir da análise de PPPs de metrô. O objetivo era identificar como as PPPs, enquanto novos instrumentos da política setorial de transporte metropolitano, poderiam alterar o conteúdo de uma governança que se consolidou na política urbana metrópole paulistana.

Para a análise, atribuímos desde o início um sentido construído a partir de ativismos locais (*bottom-up*), em que a configuração da política na escala urbana permitiu maior permeabilidade de controle social e consolidação dos canais de participação. Mas as PPPs não alteram o conteúdo desse sentido de governança. Elas convivem com ele. Vimos, no entanto, que as PPPs reforçam a criação de uma institucionalidade paralela, altamente regulada, insulada em seu processo de tomada de decisão e complexo na implementação. Essa arena decisória é paralela ao ordenamento territorial, seguindo um sentido próprio da governança. Mesmo que este sentido defenda maior distanciamento e independência da burocracia em relação a pressões do ambiente político (FREY, 2007; MARQUES, 2014), o que vemos é uma crescente retomada de controle da administração direta do GESP. A governança aplicada nas PPPs cumpre o ideário de reforma do aparelho estatal, mantendo-se alheias ao seu impacto no espaço. Utilizam-se em larga medida da chamada “boa governança”, apregoada por entidades multilaterais como o BIRD. Mas a participação do “*grande público*” que integraria a boa governança por meio de mecanismos de “*divulgação oportuna e abrangente de informações*” (WORLD BANK, 2017, p. 96) ainda resta apenas como discurso.

A vagueza do sentido da governança (PECK, 2010, p. 106), portanto, fez perder a centralidade de um conteúdo, mas a disputa de conteúdos. As PPPs não alteraram o conteúdo de uma governança urbana construído a partir do ativismo local, tampouco criaram um novo. Apenas adotaram conteúdos de governança que aplicam a partes do processo deliberativo da política que decide sobre a gestão do espaço urbano. O caminho encontrado neste trabalho foi sua análise enquanto a consolidação dessa

institucionalidade paralela como um verdadeiro espaço de poder da política urbana. Ou melhor, conforme a definição de Abers e Keck (2013, p. 7), entender a capacidade desse espaço de poder representar uma “autoridade prática”, legitimada pelos demais agentes políticos da cidade e atuante dentro do emaranhado” arranjo institucional do sistema de planejamento da metrópole. Os estudos de caso apontam inegável força decisória dos espaços de poder das PPPs, mas também identificam seus limites como autoridades práticas reconhecidas pelos demais agentes políticos da cidade.

O sistema de planejamento, da forma como está configurado historicamente, admite a coexistência de autoridades práticas com atuações paralelas e legitimadas, com uma natureza reciprocamente contingente entre a construção da infraestrutura da cidade e seus instrumentos de ordenamento territorial.

Isso ocorre de maneira tácita e implementada por autoridades distintas. Tratamos disso especialmente nos Capítulos 3 e 4, quando vimos a economia política da construção da infraestrutura na cidade e sua configuração, com destaque ao setor de transportes. Destacamos que esse processo histórico legitimou ao menos duas “autoridades práticas”: a Prefeitura de São Paulo, encarregada do ordenamento territorial e de construção de infraestrutura e o Metrô, incumbido de um grande investimento em infraestrutura. A introdução de operadores privados do sistema de trilhos trouxe mudanças a esses papéis, mas ainda parece cedo para se caracterizar a uma plena legitimação de novos órgãos e instituições criadas para o emparceiramento (CMCP, CGPPP, CDTI, CGI/SBE).

Os estudos de casos retratam que as PPPs seguem o relativo insulamento antes implementado diretamente pelo Metrô. A ausência de informação e dados sobre o planejamento futuro persiste e a organização sociedade civil ainda se encontra em uma fase de formação, com pautas pouco abrangentes para a política de transportes. Mas a ausência de dados do sistema de transporte combinada à maior presença privada acende um alerta. Em tempos mais recentes, entidades estatais como o Metrô, a CPTM e a SPTrans têm publicizado sua gestão por meio de caminhos governança corporativa. Relatórios societários de administração representam melhores fontes de informação

que o PITU ou planos locais de mobilidade. Informam dados de arrecadação tarifária do sistema de transportes e ações pretendidas, mas não substituem a necessidade de retomar instrumentos de planejamento do serviço de transporte no espaço urbano.

A atual arquitetura institucional após a delegação de serviços de transporte sobre trilhos ainda não possui novas “autoridades práticas”, mas vimos a presença de novos agentes públicos e privados (novas estatais, burocracia direta, consultorias e um novo perfil de concessionárias). Ao mesmo tempo, a posição relativa do Metrô e da Prefeitura de São Paulo tem perdido influência. Uma dificuldade para legitimação dos agentes é o fato do amplo ativismo da sociedade civil, cujo ápice foi em 2013, persistir espelhado nesse arranjo institucional formal em desconstrução.

Como o processo deliberativo é contingente e complexo, utilizamos os conceitos instrumentais para permitirem uma perspectiva do “todo”, do conjunto deliberativo de transportes sobre a metrópole. Foram eles: o sistema de planejamento, para abranger também as instituições que afetam o espaço da metrópole mesmo não encarregadas do planejamento territorial; a regulação urbana, composta por uma lógica de ordenamento territorial e outra da provisão de serviços e infraestrutura; e, por fim, o regime urbano, que materializa no espaço a aplicação de ordens regulatórias e lógicas distintas.

Dentro do sistema de planejamento, a governança da política setorial de transportes metropolitanos se mantém em função de uma hierarquia burocrática de décadas passadas (“à sombra da hierarquia” como por Jessop (2016, p. 16). A introdução das PPPs metroviárias apenas complexifica a operação, com concentração de poder econômico (agora privado) e aprofundamento de seu déficit de transparência.

A intersetorialidade, a dimensão participativa e a integração federativa são elementos reconhecidos após a Constituição de 1988 como diferenciais democratizantes da governança (CAVALCANTE et al., 2018, p. 78). Apesar de cogentes também para a política de transportes metropolitanos, sua observância nos estudos de casos foi insatisfatória. A retórica de respeito ao planejamento local e compensação de impactos sociais (pelos Princípios do Equador) é diferente na fase de implementação. A indução

do planejamento local pela nova infraestrutura é evidente, mesmo quando a PPP não passa de uma expectativa. Quanto à compensação dos impactos, a obra ainda ignora situações de posse preexistentes, acarretando impacto social apenas parcialmente mitigado.

Dessa forma, enquanto a fase de modelagem das PPPs define uma esfera de poder bastante refratária ao controle social e ao planejamento urbano participativo, sua fase de implementação precisa combinar a atuação de mais esferas decisórias dentro do sistema de planejamento. Até mesmo nas áreas finalísticas (como o caso da CMCP dentro da STM), a burocracia responsável pelas PPPs mostra-se altamente dependente de outras partes do sistema de planejamento. Trata-se de um espaço de poder que delibera livremente o modelo de negócio da PPP, mas não consegue implementá-lo sem o acionamento de outras instâncias. Nessa relação de dependência, é crescente o papel das concessionárias e se mantém o papel de órgãos de planejamento territorial. A realização das desapropriações e o respeito ao zoneamento são ilustrativos disso.

A estruturação paulatina do transporte metropolitano em São Paulo ocorreu dentro de uma ideia em que o insulamento burocrático resguardaria seu funcionamento, livre das interferências políticas e particularismos. A criação do Metrô durante o período autoritário utilizou-se desse expediente, mas assim também ocorreu com outras instituições formadas no período democrático. Um exemplo disso é o Sistema de Bilhetagem Eletrônica (SBE) pela Prefeitura de São Paulo, sob o comando do Comitê Gestor de Integração (SGI). A baixa responsabilização dos operadores dos transportes metropolitanos perante a sociedade generalizou-se como regra da política setorial, enquanto houve grande permeabilidade de grupos econômicos. Tais fatores foram possibilitados pela restrição de canais de diálogo com a burocracia e acesso à informação, ou seja, representam um resultado negativo do mesmo insulamento burocrático (*ibidem*). Esse cenário, contudo, permanece inalterado no contexto democrático, ante o aumento da delegação privada do serviço e a iminente instalação de uma autoridade metropolitana de transportes.

Tal insulamento não seria possível se os espaços de poder da política de transportes não impusessem a uma parcela majoritária da metrópole sua própria racionalidade por meio da regulação. A alteração da tecnologia (SBE) em 2004 e a integração tarifária entre SPTrans, Metrô e CPTM abriu caminho à imposição de uma racionalidade regulatória bastante distinta do ideário do planejamento urbano participativo. A adesão de 13 milhões de pessoas ao SBE formalizado eliminou qualquer viabilidade de lógicas regulatórias da informalidade persistirem. Quando novas tecnologias surgem, o sistema de planejamento para a política setorial de transportes mostra-se com alcance sistêmica bastante abrangente e capaz de neutralizar a práxis comunitária.

A regulação do serviço de transporte e sua infraestrutura, no entanto, contrapõem-se a essas lógicas regulatórias da práxis no momento de aplicação no espaço. O trabalho defendeu a coexistência de lógicas regulatórias jurídicas, econômicas, históricas ou culturais incidentes sobre o espaço urbano. Mas apenas as duas primeiras são formalmente instrumentalizadas pelo sistema de planejamento, com o uso do direito. Nesse aspecto, é inegável que a regulação urbanística que se consolidou na redemocratização apresenta maior porosidade a lógicas distintas. Esse acesso de racionalidades distintas é também neutralizado pelo direito, incumbido de fazer a “tradução técnica” e “dosagem” da práxis urbana (Capítulo 2), sobretudo da sua informalidade. Trata-se de algo que a regulação das PPPs sequer se propõe a lidar.

Assim, a implementação das PPPs compartilha decisões com outros agentes políticos presentes na cidade. Todavia não se trata de seguir lógicas diferentes de regulações presentes na práxis. Trata-se de trazer espaços da informalidade urbana e comuns urbanos, que seguem suas próprias lógicas regulatórias, à regulação urbanística habilitada reconhecê-los de forma sistêmica. Nos casos, tais espaços foram “traduzidos” como áreas a serem desapropriadas ou áreas sujeitas a zoneamentos funcionais.

Abramo (1995, p. 536) apresentou uma modalidade de regulação (de ordem econômica) típica do planejamento brasileiro. Era a regulação “mimética” ou “convencional”, caracterizada voluntarismo episódico do “Estado urbanista”. De um lado, tratava-se de uma regulação distinta da ampla difusão de proprietários e incapacidade de constranger

o planejamento do espaço (regulação concorrencial); de outro, também era diferente da regulação monopolista onde um agente teria capacidade de intervir sozinho na reestruturação do espaço, como no caso de projetos de renovação urbana (LIPIETZ, 2013, p. 5).

No caso da Linha 6, entendemos que essa regulação mimética ou convencional se aplicou plenamente. O sistema de planejamento agiu para permitir a formalização (tendendo a formas de regulação monopolista) nos locais de lógicas regulatórias da práxis, como a informalidade da Brasilândia e da Bela Vista. A ação do sistema de planejamento utilizou-se das características mais marcantes da informalidade para o sistema de planejamento: a ambiguidade regulatória e a “admissão” da transitoriedade da ocupação irregular ante a atividade de planejar.

A acomodação da lógica regulatória urbanística ao longo da implementação foi retratado no trabalho como um retorno das PPPs aos artifícios do planejamento territorial. Por mais que a modelagem tente agilizar a implementação da política pública de transportes, a materialização das PPPs do metrô no espaço ocorreu sem grandes inovações. De um lado, reconhece o lugar da informalidade (pelo zoneamento específico, as ZEIS de cortiços, favelas e loteamentos irregulares); de outro, reclama os espaços não resguardados da informalidade ou modos alternativos de ocupar o espaço (como aluguel ou comuns urbanos). O artifício do planejamento é ampliar o alcance da formalidade pela difusão da propriedade terra, uma prática recorrente e não original das PPPs. Além da desapropriação, a regulação urbanística e da infraestrutura também potencializam a gentrificação. Impõem a propriedade pública e privada do espaço urbano onde antes havia alternativas igualmente legítimas de ocupar.

A transversalidade dos transportes metropolitanos na vida da metrópole os coloca no centro do debate político na esfera local. Por decorrência da transversalidade, a dualidade regulatória do sistema de planejamento materializa e traduz na linguagem do direito as diferentes reivindicações sobre o espaço urbano. A articulação de arenas decisórias, mesmo com lógicas distintas, decorre da propinquidade. Trata-se da peculiar característica da escala espacial urbana que intensifica a interação dos agentes políticos

e os aproxima de seu objeto de deliberação, o espaço da metrópole (JOHN, 2009, para. 617). A escala urbana permite a maior interação entre governos, capital privado, bairros nobres, cortiços e favelas, movimentos de mobilidade, ambientalistas; todos os grupos com presença na metrópole e possibilidade de mobilização política. O resultado disso foi apresentado como um regime espacial da metrópole paulistana.

Nesse espaço concentrado, a pesquisa tentou demonstrar que o maior impedimento aos resultados da ação coletiva é a assimetria de informações que os agentes políticos possuem. A falta de transparência e de controle social é crítica na política metropolitana de transportes, com consequências para a organização da sociedade e responsabilização de quem a opera.

Outra crítica está na temporalidade das PPPs. Elas são orientadas pela busca de resultados rápidos, o que leva a uma institucionalidade restritiva de acesso na modelagem e na implementação dos projetos. A implementação da PPP da Linha 6 não permitem colher satisfatoriamente perspectivas alternativas junto a comunidades afetadas. O trabalho tentou trazer elementos para mostrar que a ação pública, independentemente da execução privada, deve contemplar uma interatividade intrínseca entre os agentes políticos. Isso é condição da governança (KOOIMAN, 2003, p. 4), mas a qualidade dessa interação também é importante. Vimos existirem diferentes arenas decisórias dentro de um sistema deliberativo do planejamento urbano, apesar de poucas se afigurarem como espaços de poder. A burocracia e parceiros privados envolvidos com as PPPs representam uma esfera de poder com alcance limitado no momento de implementação, porém amplo na etapa de planejamento e modelagem. A mera interação entre agentes no caso dos transportes não pareceu suficiente até o momento para influir nesse espaço deliberativo das PPPs.

Acerca das etapas de planejamento das PPPs para o espaço urbano e sua modelagem jurídico-financeira, retomam-se as considerações de Kooiman (2003, p. 11). Para o autor, *“nenhum agente, público ou privado, possui o conhecimento e a informação requerida para solucionar desafios sociais complexos, dinâmicos e diversificados”*. A

participação de grupos da sociedade não é uma faculdade desse processo, mas uma necessidade.

No caso da política metropolitana de transportes, a baixa participação social é decorrente da mencionada assimetria de acesso às informações do sistema de planejamento, bem como pela incapacidade da sociedade de superar o espelhamento que faz da arquitetura institucional formal. Isso se estende e se agrava com a introdução de PPPs. Enquanto a sociedade não participar de deliberações sobre alocação das novas linhas e modelos de negócio de concessões, não vemos avanço além de pautas específicas e imediatistas. Moradores desalojados na Brasilândia (e de outros bairros afetados em novas linhas) serão tratados como um efeito colateral isolado da obra, com base no resultado eventual do que os processos de desapropriação. O trabalho tenta destacar como situações como essa têm que fazer parte do projeto, envolver possuidores informais, discutir para onde irão famílias desalojadas. Cada família removida que ocupar uma área mais periférica e ambientalmente frágil representa não apenas as tensões e desgastes para os envolvidos diretamente, mas também um dano para o conjunto da metrópole que só perde nesse processo.

As PPPs analisadas não se apresentaram permeáveis ao compartilhamento de decisões sobre o espaço urbano, o que deveria orientar a política urbana paulistana após a redemocratização. Frey (2007, p. 44) apontou a necessidade de confluência entre o sentido de modernização gerencial e maior eficiência do setor público e o sentido democrático-participativo da governança. Nos casos analisados, entendemos que alguma confluência ocorreu na escala metropolitana, mas nos recortes espaciais menores geralmente prevaleceu o sentido de governança orientado por resultados.

Via de regra, as arenas deliberativas das PPPs metroviárias não se abriram a contribuições da sociedade, tampouco à influência dos gestores do planejamento urbano. Alguns espaços de diálogo foram abertos à sociedade, mas somente após tomadas as principais deliberações da intervenção acerca do espaço urbano. Assim, esse espaço de diálogo mostrou-se insuficiente, extemporâneo (depois de qualquer

planejamento) e sem qualquer capacidade efetiva de interferir na política implementada.

Nas imediações das Linhas 6 e 18, os municípios veem a intensificação de usos e adensamento construtivo ocorrer de acordo com instrumentos de planejamento. O tímido controle é feito pelos instrumentos tradicionais de planejamento, especialmente sob a forma do zoneamento. No momento de implementação das PPPs, esses instrumentos mostram-se insuficientes. Perde-se o momento de inserir no modelo de negócio das PPPs os recursos e as soluções para que alternativas urbanísticas atendam as diferentes perspectivas.

Este trabalho buscou sintetizar a partir de PPPs de grande impacto urbano uma lacuna no debate sobre o planejamento territorial: um espaço maior de monitoramento da sociedade na regulação da infraestrutura e dos serviços públicos. É uma arena decisória que merece maior atenção dos movimentos urbanos.

A cidade e toda a infraestrutura nela instalada sempre serão obras incompletas e constantemente repactuadas. Cabe a nós enquanto sociedade condicionarmos a legitimação daquilo que se pactua.

REFERÊNCIAS

- (ANTP), A. N. de T. P. (2012). *Premissas para um Plano de Mobilidade Urbana*.
- ABERS, R., & KECK, M. (2013). *Practical authority: agency and institutional change in Brazilian water politics*. Oxford Scholarship Online.
<https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199985265.001.0001>
- ABRAMO, P. (1995). A Regulação Urbana e o Regime Urbano: a Estrutura Urbana, sua Reprodutibilidade e o Capital. *Ensaio FEE*, 16(2), 510–555.
<http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/view/1790/2158>
- AGLIETTA, M. (2015). *A theory of capitalist regulation: the US experience* (Edição App). Verso.
- AVRITZER, L. (2017). Participation in democratic Brazil: from popular hegemony and innovation to middle-class protest. *Opinião Pública*, 23(1), 43–59.
<https://doi.org/10.1590/1807-0191201723143>
- BERCOVICI, G. (2015). Infraestrutura e desenvolvimento. In G. BERCOVICI & R. VALIM (Eds.), *Elementos de direito da infraestrutura*. Contracorrente.
- BON, B. (2015). A new megaproject model and a new funding model. Travelling concepts and local adaptations around the Delhi metro. *Habitat International*, 45(P3), 223–230. <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2014.06.008>
- BONDUKI, N. (1994). Origens da habitação social no Brasil. *Análise Social*, xxix(1273), 711–732.
- BOYER, R. (1990). *The regulation school: a critical introduction*. Columbia University Press.
- BOYER, R. (2000). The political in the era of globalization and finance: Focus on some regulation school research. *International Journal of Urban and Regional Research*, 24(2), 274–322. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.00250>
- BRASIL (MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO E REFORMA DO ESTADO). (2000). Plano diretor da reforma do aparelho do Estado. *Cadernos Mare*, 68.
<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>
- Brenner, N. (2009). What is critical urban theory? *City*, 13(2–3), 198–207.
<https://doi.org/10.1080/13604810902996466>

- BRENNER, N. (1999). Globalisation as reterritorialisation: The re-scaling of urban governance in the European union. *Urban Studies*.
<https://doi.org/10.1080/0042098993466>
- BRENNER, N., PECK, J., & THEODORE, N. (2010). Variegated neoliberalisation geographies, modalities, pathways BRENNER_et_al-2010-Global_Networks. *Global Networks: A Journal of Transnational Affairs*, 10(2), 182–222.
<https://doi.org/10.1111/j.1471-0374.2009.00277.x>
- BRESSER-PEREIRA, L. C. (2001). Do Estado patrimonial ao gerencial. In P. S. Pinheiro, J. Wilhelm, & I. Sachs (Eds.), *Brasil: um século de transformações* (pp. 222–259).
<https://doi.org/10.1007/978-3-662-47157-9>
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. (2007). BUROCRACIA PÚBLICA E CLASSES DIRIGENTES NO BRASIL. *Revista de Sociologia e Política*, 28, 9–30.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. (2009). *Construindo o Estado republicano: democracia e reforma na gestão pública*. FGV Editora.
- CABRAL, S., FERNANDES, A. S., & RIBEIRO, D. (2016). Os Papéis dos Stakeholders na Implementação das Parcerias Público-Privadas no Estado da Bahia. *Cadernos EBAPÉ.BR*, 14(2), 325–339. <https://doi.org/10.1590/1679-395147398>
- CALDEIRA, T. (2000). *City of Walls: Crime, Segregation, and Citizenship in Sao Paulo*. University of California Press.
- CAMPOS, M. (2016). *Ferramentas de governo: instrumentação e governança urbana nos serviços de ônibus em São Paulo*. Universidade de São Paulo.
- CARVALHO, J. M. de. (2008). *A construção da ordem: a elite política imperial; Teatro de sombras: a política imperial* (4ª). Civilização Brasileira.
- CASADY, C., ERIKSSON, K., & LEVITT, R. (2018). Examining the State of Public-Private Partnership (PPP) Institutionalization in the United States. *The Engineering Project Organization Journal*, 8(December).
<https://doi.org/10.25219/epoj.2018.00109>
- CAVALCANTE, P., LOTTA, G. S., & OLIVEIRA, V. E. (2018). Do insulamento burocrático à governança democrática: as transformações institucionais e a burocracia no Brasil. In R. PIRES, G. LOTTA, & V. E. OLIVEIRA (Eds.), *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas* (pp. 59–83). IPEA.
[https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3247/1/livro_Burocracia e políticas](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3247/1/livro_Burocracia_e_políticas)

- públicas no Brasil - interseções analíticas.pdf
- CHRISTOPHERS, B. (2018). *The new enclosure: the appropriation of public land in neoliberal Britain*. Verso.
- CONSTANZO, D. (2018). O metrô de São Paulo: burocracia pública, decisões e financiamento. In E. C. L. Marques (Ed.), *As políticas do urbano em São Paulo*. Editora UNESP.
- CUI, C., LIU, Y., HOPE, A., & WANG, J. (2018). Review of studies on the public–private partnerships (PPP) for infrastructure projects. *International Journal of Project Management*, 36(5), 773–794. <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2018.03.004>
- DAVIES, J. (2002). Urban Regime Theory: a normative-empirical critique. *Journal of Urban Affairs*, 24(1), 1–17. <https://doi.org/10.1111/1467-9906.00111>
- DAVIES, J. (2009). The limits of joined-up government: Towards a political analysis. *Public Administration*, 87(1), 80–96. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2008.01740.x>
- DAVIES, J. (2011). *Challenging governance theory*. The Policy Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctt9qgt2h>
- DAVIES, J. (2014). Coercive cities: Reflections on the dark side of urban power in the 21ST century. *Journal of Urban Affairs*, 36(SUPPL.2), 590–599. <https://doi.org/10.1111/juaf.12147>
- DAVIES, J., & CHORIANOPOULOS, I. (2018). Governance: mature paradigm or chicken soup for European public management? *Critical Policy Studies*, 12(3), 360–366. <https://doi.org/10.1080/19460171.2018.1488597>
- EARLE, L. (2013). Drawing the Line between State and Society: Social Movements, Participation and Autonomy in Brazil. *Journal of Development Studies*, 49(1), 56–71. <https://doi.org/10.1080/00220388.2012.685722>
- FAINSTEIN, N. I., & FAINSTEIN, S. (1978). New Debates in Urban Planning The Impact of Marxist Theory within the United States. *Conference on Planning Theory, Division of Environmental and Urban Systems*.
- FAINSTEIN, S. (2000). New directions in planning theory. *Urban Affairs Review*, 35(4), 451–478. <https://doi.org/10.1177/107808740003500401>
- FAINSTEIN, S. S. (2008). Mega-projects in New York, London and Amsterdam. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(4), 768–785.

- <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2008.00826.x>
- FELDMAN, S. (2005). *Planejamento e zoneamento: São Paulo 1947-1972*. Edusp; FAPESP.
- FERNANDES, E. (2006). A Nova Ordem Jurídico-Urbanística no Brasil. In In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (orgs.) *Direito Urbanístico: Estudos Brasileiros e Internacionais* (pp. 3–23). Del Rey.
- FERRAZ JR., T. S. (2003). *Introdução ao Estudo do Direito: Técnica, Decisão, Dominação* (4ª). Atlas.
- FERRAZ JR., T. S. (2008). O oficial e o inoficial: ensaio sobre a diversidade de universos jurídicos temporal e especialmente concomitantes. In J. FALCÃO (Ed.), *Invasões urbanas: conflitos de direito de propriedade* (2ª).
- FIORI, J. L. (1991). A análise política do tempo conjuntural. *Dados*, 34(3), 379–414.
- FIX, M. (2004). A “fórmula mágica” da parceria público-privada: Operações Urbanas em São Paulo. *Urbanismo: Dossiê São Paulo-Rio de Janeiro*. Campinas, 185–198.
- FIX, M., RIBEIRO, G. E., & PRADO, A. D. (2015). Mobilidade urbana e direito à cidade: uma entrevista com Lúcio Gregori sobre transporte coletivo e Tarifa Zero. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 17(3), 175.
<https://doi.org/10.22296/2317-1529.2015v17n3p175>
- FREDERICO, C. de S. (2001). Do Planejamento Tradicional De Transporte Ao Moderno Plano Integrado De Transportes Urbanos. *São Paulo Em Perspectiva*, 15(1), 45–54.
<https://doi.org/10.1590/s0102-88392001000100006>
- FREY, K. (2007). Governança urbana e participação pública. *Revista de Administração Contemporânea*, 1(1), 136–150.
http://anpad.org.br/periodicos/content/frame_base.php?revista=3
- FREY, K. (2012). Abordagens de governança em áreas metropolitanas da América Latina: avanços e entraves. *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 4(1), 87–102. <https://doi.org/10.1590/s2175-33692012000100007>
- Friedmann, J. (2016). Place and Place-Making in Cities: A Global Perspective. In *Readings in Planning Theory: Fourth Edition* (pp. 503–523).
<https://doi.org/10.1002/9781119084679.ch25>
- GROSTEIN, M. D. (1987). *A Cidade Clandestina: Os Ritos e os Mitos*. Universidade de São Paulo.

- GROSTEIN, M. D. (2001). Metr pole e expansão urbana: a persistência de processos "insustentáveis." *São Paulo Em Perspectiva*, 15(1), 13–19.
<https://doi.org/10.1590/s0102-88392001000100003>
- HABERMAS, J. (2019). *Between facts and normas* (1^a). Polity Press.
- HAILA, A. (1988). Land as a financial asset: the theory of urban rent as mirror of economic transformation. *Antipode*, 20(2), 79–101.
<https://doi.org/10.1111/j.1467-8330.1988.tb00170.x>
- HAILA, A. (1990). The Theory of Land Rent at the Crossroads. *Environment and Planning D: Society and Space*, 8(3), 275–296. <https://doi.org/10.1068/d080275>
- HAILA, A. (2008). From annankatu to antinkatu: Contracts, development rights and partnerships in kamppi, helsinki. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(4), 804–814. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2008.00824.x>
- HARDT, M., & NEGRI, A. (2018). *Assembly: organiza o multitudin ria do comum*. Editora Filos fica, Politeia.
- HARGAVA, V., CUTLER, K., & RITCHIE, D. (2011). *Stimulating the demand for good governance: eight strategic recommendations for intensifying the role of the world bank*. [https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sites/ppp.worldbank.org/files/documents/World Bank_stimulating demand for good governance_EN.pdf](https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sites/ppp.worldbank.org/files/documents/World%20Bank_stimulating_demand_for_good_governance_EN.pdf)
- HARVEY, D. (2014). *Cidades rebeldes*. Martins Fontes.
- HUR , M. (2012). Une action publique hybride? Retour sur l'institutionnalisation d'un partenariat public-priv , JCDecaux   Lyon (1965-2005). *Sociologie Du Travail*, 54(2), 233–253. <https://doi.org/10.1016/j.soctra.2012.03.022>
- JESSOP, B. (1997). A Neo-Gramscian Approach to the Regulation of Urban Regimes: Accumulation Strategies, Hegemonic Projects, and Governance. In M. LAURIA (Ed.), *Reconstructing Urban Regime Theory: Regulating Urban Politics in a Global Economy* (pp. 51–74). SAGE Publications, Inc.
<https://doi.org/10.4135/9781483327808.n4>
- JESSOP, B. (2001). Institutional re(turns) and the strategic - Relational approach. *Environment and Planning A*, 33(7), 1213–1235. <https://doi.org/10.1068/a32183>
- JESSOP, B. (2016). Territory, politics, governance and multispatial metagovernance. *Territory, Politics, Governance*, 4(1).

- <https://doi.org/10.1080/21622671.2015.1123173>
- JOHN, P. (2009). Why study urban politics? In J. DAVIES & D. IMBROSCIO (Eds.), *Theories of urban politics* (Edição do). SAGE Publications Ltd.
- KERLEY, R., & BUA, A. (2018). The urban governance of austerity in Europe. *The Routledge Handbook of International Local Government, Davies 2011*, 280–295.
<https://doi.org/10.4324/9781315306278-19>
- KLINK, J. (2014). The hollowing out of brazilian metropolitan governance as we know it: Restructuring and rescaling the developmental state in metropolitan space. *Antipode*, 46(3), 629–649. <https://doi.org/10.1111/anti.12064>
- KOOIMAN, J. (2003). *Governing as Governance*. SAGE Publications Ltd.
- KOWARICK, L. (1979). *Espoliação urbana*.
- KUVASNEY, E. (2017). *A representação da cidade de São Paulo nos albores do século XX . Os mapas como operadores na construção da cidade espraiada*. Universidade de São Paulo.
- LAI, L. W. C. (2005). Neo -institutional economics and planning theory. *Planning Theory*, 4(1), 7–19. <https://doi.org/10.1177/1473095205051437>
- LAW-YONE, H. (2007). Another planning theory? Rewriting the meta-narrative. *Planning Theory*, 6(3), 315–326. <https://doi.org/10.1177/1473095207082038>
- LEVI-FAUR, D. (2005). The global diffusion of regulatory capitalism. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598(March 2005), 12–32.
<https://doi.org/10.1177/0002716204272371>
- LIPIETZ, A. (1994). Post-fordism and democracy. In Ash AMIN (Ed.), *Post-fordism: a reader*. Blackwell Publishers.
- LIPIETZ, A. (2013). Le tribut foncier urbain aujourd’hui : le cas de la France. *Les Cahiers Marxistes*, 243, 1–15. http://lipietz.net/IMG/pdf/Le_tribut_foncier_revisite_.pdf
- LOPES, J. R. de L. (2011). *O Direito na História: lições introdutórias*. (3ª). Atlas.
- LOWI, T. J. (1999). *Infrastructure: a political analysis. Coordinated Renewal of the Civil Infrastructure Systems for Sustainable Human Environments*. Institute for Civil Infrastructure Systems (ICIS).
- LOWNDES, V. (2001). Rescuing Aunt Sally: Taking institutional theory seriously in urban politics. *Urban Studies*, 38(11), 1953–1971.
<https://doi.org/10.1080/00420980120080871>

- LOWNDES, V., & ROBERTS, M. (2013). *Why institutions matter: the new institutionalism in political science* (1st ed.). Red Globe Press.
- MALERONKA, C. (2010). *Projeto e gestão na metrópole contemporânea: um estudo sobre as potencialidades do instrumento “operação urbana consorciada” à luz da experiência paulistana*. Universidade de São Paulo.
- MANCUSO, W. P. (2003). Construindo leis: os construtores e as concessões de serviços. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 58, 61–87. <https://doi.org/10.1590/s0102-64452003000100005>
- Mansbridge, J., Bohman, J., Chambers, S., Christiano, T., Fung, A., Parkinson, J., Thompson, D. F., & Warren, M. E. (2012). A systemic approach to deliberative democracy. In J. Parkinson & J. Mansbridge (Eds.), *Deliberative Systems* (pp. 1–26). Cambridge University Press.
<https://doi.org/10.1017/CBO9781139178914.002>
- MARICATO, Ermínia. (1982). Autoconstrução, a arquitetura possível. In Ermínia MARICATO (Ed.), *A produção capitalista da casa (e da cidade)* (2ª, p. 71 a 94). Alfa-Omega.
- MARICATO, Ermínia. (1996). *Metrópole na periferia do capitalismo. Ilegalidade, desigualdade e violência*. Hucitec.
- MARICATO, Ermínia. (2011). O impasse da política urbana no Brasil. In *Petrópolis, RJ: Vozes*. Vozes. <http://books.google.com/books?id=wdrmXwAACAAJ>
- MARICATO, Ermínia. (2013). As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In O. ARANTES, C. VAINER, & E. MARICATO (Eds.), *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos* (8ª, pp. 121–192). Vozes.
- MARICATO, Ermínia. (2015). *Para entender a crise urbana* (E. Popular (ed.)).
- MARICATO, Ermínia, & FERREIRA, J. S. W. (2002). Operação urbana consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade? In *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*.
- MARQUES, E. (2003). *Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo*. Annablume: Fapesp. <http://www.google.pt/books?hl=pt-PT&lr=&id=z8dSbje0WI0C&pgis=1>
- MARQUES, E. (2014). Government, political actors and governance in urban policies in

- Brazil and São Paulo: concepts for a future research agenda. *Brazilian Political Science Review*, 7(3), 8–35. <https://doi.org/10.1590/s1981-38212013000300001>
- MARQUES, E. (2015). Condições habitacionais e urbanas no Brasil. In M. T. S. ARRETCHE (Ed.), *Trajetórias da desigualdade: como o Brasil mudou nos últimos 50 anos*. Editora UNESP.
- MARQUES, E. (2016). De volta aos capitais para melhor entender as políticas urbanas. *Novos Estudos - CEBRAP*, 35(02), 14–33. <https://doi.org/10.25091/s0101-3300201600020002>
- MARQUES, E. (2017). Em busca de um objeto esquecido: a política e as políticas do urbano no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 32(95), 01. <https://doi.org/10.17666/329509/2017>
- MARQUES, E. (2018). introduzindo as políticas do urbano. In E. C. L. MARQUES (Ed.), *As políticas do urbano em São Paulo* (Edição do). Editora Unesp.
- MARQUES NETO, F. de A. (2015). *Concessões*. Editora Forum.
- MARSILIO, M., CAPPELLARO, G., & CUCCURULLO, C. (2011). The intellectual structure of research into PPPS: A bibliometric analysis. *Public Management Review*, 13(6), 763–782. <https://doi.org/10.1080/14719037.2010.539112>
- MARX, K. (1996). O Capital. In *Os Economistas*. Nova Cultural.
- MOSSBERGER, K. (2009). Urban regime analysis. In J. DAVIES & D. IMBROSCIO (Eds.), *Theories of Urban Politics* (Kindle Edi). Sage Publications.
- MOULAERT, F. (2005). Institutional economics and planning theory: A partnership between ostriches? *Planning Theory*, 4(1), 21–32. <https://doi.org/10.1177/1473095205051440>
- OLIVEIRA, F. (1972). A economia brasileira: crítica a razão dualista. *Estudos Cebrap*, 2.
- ORTELLADO, P. (2013). Reflections on the free fare movement and other “new social movements.” *Mediações*, 18(2), 110–117. <https://doi.org/10.5433/2176-6665.2013v18n2p110>
- OSEKI, J. (1992). *Pensar e viver a construção da cidade: canteiros e desenhos de pavimentação, drenagem de águas pluviais e rede de esgotos em São Paulo*. Universidade de São Paulo.
- PECI, A., & SOBRAL, F. (2007). Parcerias público-privadas: análise comparativa das experiências britânica e brasileira. *Cadernos EBAPE.BR*, 5(2), 01–14.

- <https://doi.org/10.1590/S1679-39512007000200011>
- PECK, J. (2010). Zombie neoliberalism and the ambidextrous state. *Theoretical Criminology*, 14(1), 104–110. <https://doi.org/10.1177/1362480609352784>
- PECK, J., THEODORE, N., & BRENNER, N. (2012). Neoliberal Urbanism: Models, Moments, Mutations. *SAIS Review*, 29(1), 49–66. <https://doi.org/10.1353/sais.0.0028>
- PETERS, B. G., & PIERRE, J. (2008). Governance and social complexity. *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 110(238–248). <https://journals.lub.lu.se/st/article/view/8577>
- PIERSON, P. (1993). When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change. *World Politics*, 45(4), 595–628. <https://doi.org/10.2307/2950710>
- PIERSON, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, 94(02), 251–267. <https://doi.org/10.2307/2586011>
- PMI. (2017). *Guia do Conhecimento em Gestão de Projetos (Guia PMBOK®) Sexta edição*.
- RACO, M., LIVINGSTONE, N., & DURRANT, D. (2019). Seeing like an investor: urban development planning, financialisation, and investors' perceptions of London as an investment space. *European Planning Studies*, 0(0), 1–19. <https://doi.org/10.1080/09654313.2019.1598019>
- RANDOLPH, R., & FREY, K. (2019). Towards radical political approaches. In A. ERAYDIN & K. FREY (Eds.), *Politics and conflict in governance and planning: theory and practice*. Routledge.
- RHODES, R. A. W. (1996). The new governance: governing without government. *Political Studies*, 44(4), 652–667.
- ROLNIK, R. (1997). *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo* (3rd ed.). FAPESP, Studio Nobel.
- ROLNIK, R. (2015). *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. Boitempo.
- ROLNIK, R., & KLINK, J. (2011). Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias? *Novos Estudos - CEBRAP*, 89, 89–109. <https://doi.org/10.1590/s0101-33002011000100006>

- ROY, A. (2011). Slumdog Cities: Rethinking Subaltern Urbanism. *International Journal of Urban and Regional Research*, 35(2), 223–238. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2011.01051.x>
- ROY, A. (2016). Who's Afraid of Postcolonial Theory? *International Journal of Urban and Regional Research*, 40(1), 200–209. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12274>
- SANT'ANNA, L. T., ALCÂNTARA, V. de C., PEREIRA, J. R., CAPELLE, M. C. A., & TONELLI, D. F. (2019). Aproximações entre governança colaborativa e ação comunicativa: uma proposta analítica de estudo. *Revista de Administração Pública*, 53(5), 821–837. <https://doi.org/10.1590/0034-761220170400>
- SANTOS, B. de S. (1977). The law of the oppressed: the construction and reproduction of legality in Pasargada. *Law and Society Review*, 12(1), 5–126. <https://doi.org/10.2307/3053321>
- SANTOS, F. A. (2010). Uma empresa, vários negócios. A atuação da Light na ocupação e valorização do solo urbano da cidade de São Paulo (1900-1929). In U. A. do México (Ed.), *Universidade Autônoma do México*. Universidade Autônoma do México.
- SÃO PAULO (Estado). (2019). *Manual de Parcerias do Estado de São Paulo*. http://www.parcerias.sp.gov.br/parcerias/docs/manual_de_parcerias_do_estado_de_sao_paulo.pdf
- SCHMIDT, V. A. (2008). Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science*, 11(1), 303–326. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.060606.135342>
- SIEMIATYCKI, M. (2013). The global production of transportation public-private partnerships. *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(4), 1254–1272. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2012.01126.x>
- SILVA, A. F. C., CLEMENTINO, M. do L. M., & ALMEIDA, L. de S. B. (2018). Governança colaborativa e regimes urbanos: convergências inesperadas em tempos difíceis. *Cadernos Metrópole*, 20(43), 841–864. <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2018-4310>
- SMITH, N. (2007). Gentrificação, a fronteira e a reestruturação do espaço urbano. *GEOUSP: Espaço e Tempo (Online)*, 21, 15. <https://doi.org/10.11606/issn.2179->

0892.geousp.2007.74046

- SOUZA, M. B. de. (2012). Espacializando o desenvolvimentismo – imaginário, escalas e regulação. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 14(2), 35.
<https://doi.org/10.22296/2317-1529.2012v14n2p35>
- STOKER, G. (2003). Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, 50(155), 17–28. <https://doi.org/10.1111/1468-2451.00106>
- STONE, C. N. (2015). Reflections on Regime Politics. *Urban Affairs Review*, 51(1), 101–137. <https://doi.org/10.1177/1078087414558948>
- SUNDFELD, C. A. (2005). Guia jurídico das parcerias público-privadas. In C. A. SUNDFELD (Ed.), *Parcerias público-privadas* (1ª, pp. 15–44). Malheiros Editores.
- TASCHNER, S. P., & BÓGUS, L. M. M. (2015). A cidade dos anéis: São Paulo. In L. C. de Q. (comp. . RIBEIRO (Ed.), *O Futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade* (2ª, pp. 247–284). Revan/FASE.
- TAVARES, J. (2020). The formation of macrometropolis in Brazil: urbanization process and the construction of a ' "victorious region." *Ambiente & Sociedade*, 23, 0–3.
<https://doi.org/10.1590/1809-4422asoc201901221r1vu2020l2de>
- THEODORE, N., & PECK, J. (2012). Framing neoliberal urbanism: Translating "commonsense" urban policy across the OECD zone. *European Urban and Regional Studies*, 19(1), 20–41. <https://doi.org/10.1177/0969776411428500>
- VAN KEMPEN, R., & MARCUSE, P. (1997). A new spatial order in cities? *American Behavioral Scientist*, 3, 285–298. <https://doi.org/10.1177/0002764297041003002>
- VASCONCELLOS, E. A. (2000). *Transporte urbano nos países em desenvolvimento: reflexões e propostas* (3ª). Annablumme.
- VILLAÇA, F. (2001). *Espaço intra-urbano no Brasil*. Studio Nobel; FAPESP.
- WATSON, V. (2009). "The planned city sweeps the poor away...": Urban planning and 21st century urbanisation. *Progress in Planning*, 72(3), 151–193.
<https://doi.org/10.1016/j.progress.2009.06.002>
- WEIHE, G. (2008). Ordering Disorder - On the Perplexities of the Partnership Literature. *Australian Journal of Public Administration*, 67(4), 430–442.
<https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2008.00600.x>
- WORLD BANK. (2017). *Public-private partnerships: reference guide. 3rd version*.
<https://doi.org/10.1002/tie.5060290205>

ZIONI, S. (2009). *Espaços de carga na Região Metropolitana de São Paulo (Tese de doutorado)*. Universidade de São Paulo.

Apêndice – Listagem das ações de desapropriação da Linha 6

Número do processo (TJSP)	Finalidade da desapropriação	Depósito inicial	Valor revisado	Inscrição imobiliária do Município (SQL)
1026767-11.2014.8.26.0053	Pátio Morro Grande	41.370.035,61		308148003-0
1026699-61.2014.8.26.0053	Estação Higinópolis-Mackenzie	33.930.352,00		0100230987-5
1024103-07.2014.8.26.0053	VSE Tietê	16.472.327,00		1041870001-9
1028602-34.2014.8.26.0053	Estação São Joaquim	15.232.939,00	16.688.244,27	0330060173-8A
1028111-27.2014.8.26.0053	Estação Perdizes	14.857.760,00	21.095.235,00	0210470068-1
1027696-44.2014.8.26.0053	Estação Santa Marina	11.791.565,00	25.414.349,00	1970010112-5
1024425-27.2014.8.26.0053	Estação Higinópolis-Mackenzie	10.070.156,00	11.972.866,95	010180307-8
1027862-76.2014.8.26.0053	Estação João Paulo I	9.963.594,00	17.883.699,14	0764480027-1
1024315-28.2014.8.26.0053	Estação Água Branca	9.915.833,72		099046092-9
1028133-85.2014.8.26.0053	Estação SESC-Pompeia	9.386.730,00	29.611.141,15	0220210032-6
1028114-79.2014.8.26.0053	Estação SESC-Pompeia	8.736.979,00	18.872.000,00	0220210025-3
1028633-54.2014.8.26.0053	Estação Perdizes	8.049.783,00	10.321.500,00	0210480122-2
1027675-68.2014.8.26.0053	Estação Santa Marina	7.289.192,00	14.553.865,60	1970010068-4
1028118-19.2014.8.26.0053	VSE Felício dos Santos	6.695.026,00	8.154.800,00	0330310097-7
1028117-34.2014.8.26.0053	Estação São Joaquim	6.642.444,00		0330180556-6A
1024445-18.2014.8.26.0053	Estação SESC-Pompeia	6.435.433,96	13.247.662,56	0220280051-4
1027881-82.2014.8.26.0053	Estação São Joaquim	6.424.433,00	8.047.000,00	0330060132-0
1026707-38.2014.8.26.0053	Estação PUC-Cardoso de Almeida	6.265.584,40		0110240001-7
1027839-33.2014.8.26.0053	Estação Angélica-Pacaembu	6.158.419,64	10.150.000,00	0110960014-3
1027957-09.2014.8.26.0053	VSE João Ramalho	5.678.369,38	7.791.297,16	0210630225-8
1026731-66.2014.8.26.0053	VSE Guaicurus	5.586.349,63	9.946.191,82	0220030059-1
1028698-49.2014.8.26.0053	Estação São Joaquim	5.349.245,00	6.560.000,00	0330060147-9
1024004-37.2014.8.26.0053	Estação Freguesia do Ó	5.247.988,00	11.960.604,16	0760280075-3
1027715-50.2014.8.26.0053	Estação Santa Marina	5.138.058,00	16.360.000,00	1970010009-9
1026726-44.2014.8.26.0053	Estação PUC-Cardoso de Almeida	5.129.551,02	8.702.877,00	0110240120-1A
1024285-90.2014.8.26.0053	Estação João Paulo I	4.782.316,00	11.650.549,11	0763080061-4
1023966-25.2014.8.26.0053	Estação Santa Marina	4.637.003,00	9.869.131,00	1970010010-2
1027776-08.2014.8.26.0053	Estação Bela Vista	4.627.394,00	10.848.000,00	0090390480-2
1028699-34.2014.8.26.0053	VSE Felício dos Santos	4.180.990,89	5.118.000,00	0330310640-1
1027858-39.2014.8.26.0053	Estação Bela Vista	3.869.899,09	5.035.000,00	0090540001-1
1027952-84.2014.8.26.0053	VSE Frei Caneca	3.778.575,00	4.533.801,00	0100250054-0
1024056-33.2014.8.26.0053	VSE Aquinos	3.601.721,00	14.823.220,78	1970010073-0
1024233-94.2014.8.26.0053	Estação Angélica-Pacaembu	3.531.510,32	5.814.099,00	0111240026-5
1028638-76.2014.8.26.0053	Estação São Joaquim	3.481.909,33	2.837.000,00	0330060174-6
1024002-67.2014.8.26.0053	VSE Tietê	3.421.797,00		1041870016-7
1023970-62.2014.8.26.0053	Estação PUC-Cardoso de Almeida	3.388.650,57	4.761.539,00	0110240004-1

1027981-37.2014.8.26.0053	Estação São Joaquim	3.368.731,00	4.811.692,00	0330180552-3
1028597-12.2014.8.26.0053	Estação Perdizes	3.361.169,00	3.765.000,00	0210480004-1
1024067-62.2014.8.26.0053	VSE Aquinos	3.358.386,00	6.752.674,29	1970010074-9
1024083-16.2014.8.26.0053	Estação 14 Bis	3.292.361,87		0090970014-1
1026762-86.2014.8.26.0053	VSE Guaicurus	3.252.443,93	7.034.000,00	0220030059-1A
1027709-43.2014.8.26.0053	Estação Higienópolis-Mackenzie	3.134.383,00	4.491.722,00	0100230012-6
1028706-26.2014.8.26.0053	Estação São Joaquim	3.091.041,00	2.919.380,03	0330060170-3
1024035-57.2014.8.26.0053	Estação Água Branca	3.063.590,95	5.561.400,00	1970330101-1
1023997-45.2014.8.26.0053	VSE Tietê	3.063.274,00	5.910.488,53	1041870015-9
1024438-26.2014.8.26.0053	Estação PUC-Cardoso de Almeida	3.047.506,74	4.893.470,00	0210650038-6
1028701-04.2014.8.26.0053	Estação João Paulo I	2.886.715,00	9.705.716,00	0764410012-9
1024447-85.2014.8.26.0053	VSE Venâncio Aires	2.881.605,00	4.435.000,00	0220350083-2
1027773-53.2014.8.26.0053	Estação Bela Vista	2.844.236,10	3.247.158,00	0090540003-8
1026945-57.2014.8.26.0053	Estação São Joaquim	2.724.967,00		0330180032-7
1028703-71.2014.8.26.0053	Estação Perdizes	2.583.121,00		0210480002-1
1024014-81.2014.8.26.0053	Estação Freguesia do Ó	2.567.363,44	4.450.696,42	0760280003-6
1024231-27.2014.8.26.0053	Estação 14 Bis	2.562.819,90	3.727.000,00	0090990018-3
1026855-49.2014.8.26.0053	Estação Água Branca	2.394.619,74		1970330058-1
1027954-54.2014.8.26.0053	VSE Pacaembu	2.244.729,95	5.717.195,00	0110950007-6
1024427-94.2014.8.26.0053	Estação Angélica-Pacaembu	2.225.439,35		0111240025-7
1028690-72.2014.8.26.0053	VSE Sara de Souza	2.198.131,20		1970270008-5
1027830-71.2014.8.26.0053	Estação Bela Vista	2.192.903,00	3.018.000,00	0090540002-1
1027691-22.2014.8.26.0053	Estação Angélica-Pacaembu	2.176.297,81	4.100.506,75	0111120003-3
1024029-50.2014.8.26.0053	Estação Água Branca	2.176.288,60		1970330113-3
1026772-33.2014.8.26.0053	Estação 14 Bis	2.170.033,33		0090010020-6
1026917-89.2014.8.26.0053	Estação Itaberaba	2.142.833,00	5.876.890,00	1040080038-0
1027668-76.2014.8.26.0053	Estação Santa Marina	2.116.293,00	5.550.000,00	1970010048-1
1026692-69.2014.8.26.0053	Páteo Morro Grande	2.098.368,80		308148004-9
1028671-66.2014.8.26.0053	Estação São Joaquim	2.093.958,00	2.725.826,78	0330060034-0
1026898-83.2014.8.26.0053	Estação Angélica-Pacaembu	2.062.183,72		0110860001-8
1027909-50.2014.8.26.0053	VSE Itápolis	2.004.460,00	2.060.000,00	0111100010-7
1028761-74.2014.8.26.0053	VSE Simão Velho	1.974.832,00		0761980002-6
1028132-03.2014.8.26.0053	Estação Perdizes	1.951.763,00	1.864.031,02	0211040048-1
1024176-76.2014.8.26.0053	Estação Bela Vista	1.920.314,23	3.543.880,44	0090410393-5
1026932-58.2014.8.26.0053	VSE Pedroso	1.888.687,74	3.661.121,98	0090560010-1
1027905-13.2014.8.26.0053	VSE Pacaembu	1.864.453,92	3.196.000,00	0110950006-8
1028110-42.2014.8.26.0053	VSE Pacaembu	1.832.155,64	2.810.278,27	0110950008-4
1028131-18.2014.8.26.0053	Estação Perdizes	1.824.222,00	2.552.989,67	0210630225-8
1027777-90.2014.8.26.0053	Estação Bela Vista	1.809.257,16		0090540028-3
1027775-23.2014.8.26.0053	Estação Angélica-Pacaembu	1.800.933,81	3.745.300,00	0110960015-1
1027871-38.2014.8.26.0053	Estação Perdizes	1.741.970,00	3.372.000,00	0210480061-7
1027935-48.2014.8.26.0053	VSE Faustolo	1.678.578,00	3.910.000,00	0220110021-7

1024443-48.2014.8.26.0053	VSE João Ramalho	1.635.165,00	2.754.692,03	0210630007-7
1024441-78.2014.8.26.0053	Estação Perdizes	1.604.040,00		0210480048-1
1027931-11.2014.8.26.0053	VSE João Ramalho	1.570.907,00	2.535.673,70	0210630010-7
1027825-49.2014.8.26.0053	Estação Higienópolis-Mackenzie	1.524.153,00	1.362.678,00	0100120673-8
1028145-02.2014.8.26.0053	VSE Pacaembu	1.509.907,94		0110950005-1
1027860-09.2014.8.26.0053	Estação Higienópolis-Mackenzie	1.460.647,00	1.435.000,00	0100120672-1
1024440-93.2014.8.26.0053	VSE Almirante Marques	1.452.126,78	5.281.000,00	0090190063-1
1027670-46.2014.8.26.0053	Estação Higienópolis-Mackenzie	1.409.662,00	1.607.817,00	0100231181-0
1027685-15.2014.8.26.0053	Estação Higienópolis-Mackenzie	1.382.181,00	1.411.636,29	0100230010-1
1027681-75.2014.8.26.0053	Estação Bela Vista	1.361.693,75	1.905.000,00	0090400001-1
1028135-55.2014.8.26.0053	Estação SESC-Pompeia	1.359.466,59		0220300088-0
1028594-57.2014.8.26.0053	Estação Bela Vista	1.279.280,76	1.704.758,10	0090390027-0
1027938-03.2014.8.26.0053	Estação SESC-Pompeia	1.271.032,50	1.022.365,41	0220290039-1
1027769-16.2014.8.26.0053	Estação 14 Bis	1.249.113,00	2.413.000,00	0100350065-1
1024043-34.2014.8.26.0053	Estação Água Branca	1.209.937,00	2.677.584,05	1970330003-1
1028128-63.2014.8.26.0053	VSE Mato Grosso	1.209.878,00		0100210001-1
1027879-15.2014.8.26.0053	Estação SESC-Pompeia	1.178.297,00	1.700.000,00	0220290038-1
1024047-71.2014.8.26.0053	Estação Água Branca	1.135.931,53	1.843.591,52	1970330002-1
1027771-83.2014.8.26.0053	Estação Bela Vista	1.110.970,00	2.415.880,49	0090390063-7
1027774-38.2014.8.26.0053	Estação Higienópolis-Mackenzie	1.096.226,00	1.115.000,00	0100110030-1
1026702-16.2014.8.26.0053	VSE Guaicurus	1.071.459,89	1.400.682,49	0220030040-9
1026708-23.2014.8.26.0053	Estação Angélica-Pacaembu	1.067.404,42	1.619.141,00	0111120034-5
1028711-48.2014.8.26.0053	Estação Itaberaba	1.057.903,62	1.488.000,00	1040080001-1
1028112-12.2014.8.26.0053	Estação Perdizes	1.039.740,00	830.000,00	0211040047-1
1027902-58.2014.8.26.0053	VSE Mato Grosso	1.033.768,00	1.219.670,29	0100210048-8
1027705-06.2014.8.26.0053	Estação Higienópolis-Mackenzie	1.026.373,00	1.046.091,37	0100230011-8
1026927-36.2014.8.26.0053	VSE Pedroso	963.894,30	1.592.254,18	0090560009-6
1023983-61.2014.8.26.0053	Estação Angélica-Pacaembu	962.424,38	1.559.000,00	0111120032-7
1027867-98.2014.8.26.0053	VSE Mato Grosso	961.002,00	1.184.800,00	0100210047-1
1027874-90.2014.8.26.0053	Estação Perdizes	929.830,00	1.314.368,61	0211040049-8
1026788-84.2014.8.26.0053	Estação Angélica-Pacaembu	900.186,01	1.372.173,50	0111120001-7
1027984-89.2014.8.26.0053	VSE Felício dos Santos	898.291,00		0330310110-8
1024306-66.2014.8.26.0053	Estação Água Branca	865.107,00	2.418.700,00	099046005-8
1026950-79.2014.8.26.0053	Estação Itaberaba	857.255,00	1.006.310,00	1040200014-4
1026700-46.2014.8.26.0053	Estação Angélica-Pacaembu	844.573,35	1.264.000,00	
1026761-04.2014.8.26.0053	Estação Angélica-Pacaembu	825.248,09	1.703.551,02	0111120036-1
1023926-43.2014.8.26.0053	Estação Bela Vista	808.481,72	3.666.680,42	0090400011-7
1023974-02.2014.8.26.0053	Estação Angélica-Pacaembu	785.492,95	1.516.137,43	0111120033-5
1026727-29.2014.8.26.0053	Estação Angélica-Pacaembu	784.984,82	1.117.000,00	0111120035-1
1024234-79.2014.8.26.0053	Estação João Paulo I	778.905,00	2.808.000,00	0760410001-5
1024009-59.2014.8.26.0053	Estação Freguesia do Ó	777.511,48	1.433.907,00	0760280034-6
1023934-20.2014.8.26.0053	Estação Bela Vista	770.256,00	1.247.554,00	0090400002-8

1028115-64.2014.8.26.0053	Estação SESC-Pompeia	769.563,00	1.028.000,00	0220300001-5
1026930-88.2014.8.26.0053	Estação Itaberaba	765.340,00	1.826.534,99	1040200010-1
1024449-55.2014.8.26.0053	VSE Philippini	765.114,00		076441002-4
1027899-06.2014.8.26.0053	VSE Almirante Marques	747.006,18	1.158.800,99	0090190098-2
1027947-62.2014.8.26.0053	VSE Felício dos Santos	731.717,00		0330310109-4
1024311-88.2014.8.26.0053	Estação Água Branca	724.345,00		099046085-6
1027969-23.2014.8.26.0053	Estação SESC-Pompeia	658.759,44		0220290040-3
1023992-23.2014.8.26.0053	VSE Tietê	656.687,00	1.761.277,00	1041870014-0
1027837-63.2014.8.26.0053	Estação 14 Bis	644.388,00		0100350066-8
1024444-33.2014.8.26.0053	Estação SESC-Pompeia	621.597,19	743.600,00	0220200016-1
1024245-11.2014.8.26.0053	Estação João Paulo I	616.645,00	1.220.521,72	0763080020-7
1027942-40.2014.8.26.0053	Estação São Joaquim	615.805,00	1.583.458,00	0330160001-8
1027778-75.2014.8.26.0053	Estação Higinópolis-Mackenzie	608.961,00	544.548,00	0100110031-1
1024446-03.2014.8.26.0053	VSE Venâncio Aires	595.978,79	724.000,00	0220350029-8
1024481-60.2014.8.26.0053	VSE Faustolo	589.314,00		0220110018-7
1024232-12.2014.8.26.0053	Estação Higinópolis-Mackenzie	570.380,00	554.000,00	0100111055-2
1024289-30.2014.8.26.0053	Estação João Paulo I	562.240,00	993.260,00	0763080062-2
1027666-09.2014.8.26.0053	Estação Higinópolis-Mackenzie	557.702,00	717.717,00	0100230152-1
1024238-19.2014.8.26.0053	Estação João Paulo I	554.993,00	883.600,00	0763080012-6
1026593-02.2014.8.26.0053	VSE Guaicurus	548.838,00	1.210.924,28	0220030038-7
1028685-50.2014.8.26.0053	Estação Itaberaba	539.388,00	1.169.562,00	1040080034-8
1024237-34.2014.8.26.0053	Estação João Paulo I	539.263,00	1.086.058,00	0763080009-6
1028138-10.2014.8.26.0053	VSE Felício dos Santos	534.588,00	745.034,00	0330290069-4
1024241-71.2014.8.26.0053	Estação João Paulo I	529.152,00	942.832,84	0763080015-0
1028127-78.2014.8.26.0053	Estação Terminal Vila Cardoso	519.003,97	1.167.400,00	3070270063-8
1027983-07.2014.8.26.0053	VSE Felício dos Santos	512.954,38	732.000,00	0330290072-4
1027887-89.2014.8.26.0053	VSE Felício dos Santos	509.943,00		0330290079-8
1023933-35.2014.8.26.0053	Estação Bela Vista	495.121,00	1.614.000,00	0090400004-4
1024240-86.2014.8.26.0053	Estação João Paulo I	494.291,00		0763080014-2
1027783-97.2014.8.26.0053	Estação Higinópolis-Mackenzie	492.896,00	631.880,00	0100110027-1
1024482-45.2014.8.26.0053	VSE Faustolo	485.746,00		0220110019-5
1024097-97.2014.8.26.0053	Estação e Terminal Brasilândia	481.259,85	610.872,94	1071930027-3
1023887-46.2014.8.26.0053	Estação e Terminal Brasilândia	480.359,57	637.000,00	1071930009-5
1023952-41.2014.8.26.0053	Estação e Terminal Brasilândia	476.454,00	878.891,25	1071920003-1
1027781-30.2014.8.26.0053	Estação Bela Vista	471.250,00	512.195,38	0090390032-7
1028650-90.2014.8.26.0053	VSE Philippini	470.736,00		076441003-2
1027784-82.2014.8.26.0053	Estação Bela Vista	470.207,11	512.195,38	0090390033-5
1027834-11.2014.8.26.0053	Estação Higinópolis-Mackenzie	466.856,00	731.174,00	0100110029-8
1026858-04.2014.8.26.0053	Estação João Paulo I	462.867,00	984.448,89	0763080022-3
1024451-25.2014.8.26.0053	VSE Philippini	462.380,00	1.169.617,33	076441004-0
1024247-78.2014.8.26.0053	Estação João Paulo I	460.949,00	1.091.693,91	0763080027-4
1023931-65.2014.8.26.0053	Estação Bela Vista	459.236,00	1.133.640,08	0090400009-5

1027823-79.2014.8.26.0053	Estação Higinópolis-Mackenzie	458.685,00		0100110028-1
1028398-87.2014.8.26.0053	Estação e Terminal Brasilândia	439.586,00		1071930025-7
1024483-30.2014.8.26.0053	VSE Faustolo	439.296,00		0220110020-9
1024239-04.2014.8.26.0053	Estação João Paulo I	435.727,00	1.116.853,78	0763080013-4
1027945-92.2014.8.26.0053	VSE Felício dos Santos	432.244,29	516.455,96	0330290071-6
1024329-12.2014.8.26.0053	Estação e Terminal Brasilândia	431.478,08	759.292,44	1072120039-6
1024460-84.2014.8.26.0053	Estação Itaberaba	428.558,00	616.578,30	1040080019-4
1024137-79.2014.8.26.0053	Estação e Terminal Brasilândia	427.683,87	744.061,50	1071930031-1
1028682-95.2014.8.26.0053	VSE Philippini	422.370,00	743.452,00	076441005-9
1028125-11.2014.8.26.0053	Estão Terminal Vila Cardoso	421.066,00	1.017.050,00	1072160435-7
1024026-95.2014.8.26.0053	Estação Freguesia do Ó	415.472,00	1.041.415,42	0760280001-1
1028140-77.2014.8.26.0053	VSE Felício dos Santos	405.836,00		0330310107-8
1023889-16.2014.8.26.0053	Estação e Terminal Brasilândia	401.025,00	564.000,00	1071920025-2
1028387-58.2014.8.26.0053	Estação e Terminal Brasilândia	396.359,60	402.202,86	1071930021-4
1024182-83.2014.8.26.0053	Estação João Paulo I	395.132,00	826.424,00	0763080045-2
1026765-41.2014.8.26.0053	Estação e Terminal Brasilândia	394.763,00	692.929,84	1071930022-2
1024475-53.2014.8.26.0053	Estação Itaberaba	394.429,00	807.586,22	1040080032-1
1026910-97.2014.8.26.0053	Estação e Terminal Brasilândia	393.026,00	592.265,85	1071950001-9
1023954-11.2014.8.26.0053	Estação Higinópolis-Mackenzie	391.974,81		0100230224-2
1023950-71.2014.8.26.0053	Estação Higinópolis-Mackenzie	391.974,81	885.000,00	0100230225-0
1023946-34.2014.8.26.0053	Estação Higinópolis-Mackenzie	391.974,81		0100230226-9
1023942-94.2014.8.26.0053	Estação Higinópolis-Mackenzie	391.974,81	687.484,00	0100230227-7
1027895-66.2014.8.26.0053	Estação Itaberaba	391.379,00	944.590,00	1040200015-2
1024430-49.2014.8.26.0053	Estação João Paulo I	390.756,12	1.005.500,00	0763080018-5
1024476-38.2014.8.26.0053	Estação Itaberaba	389.755,00	935.000,00	1040080033-1
1023924-73.2014.8.26.0053	Estação e Terminal Brasilândia	389.324,00	631.216,30	1071920002-3
1024478-08.2014.8.26.0053	Estação Itaberaba	387.385,00		1040200011-1
1024246-93.2014.8.26.0053	Estação João Paulo I	380.851,00	853.982,46	0763080024-1
1024461-69.2014.8.26.0053	Estação Itaberaba	380.753,00	563.802,00	1040080020-8
1024236-49.2014.8.26.0053	Estação João Paulo I	380.485,00	969.563,00	0763080008-8
1027662-69.2014.8.26.0053	Estação Bela Vista	370.818,00	1.771.937,00	0090400005-2
1024028-65.2014.8.26.0053	Estação e Terminal Brasilândia	370.798,07	494.985,30	1071920037-6
1024140-34.2014.8.26.0053	Estação e Terminal Brasilândia	370.176,91		1071930010-9
1023910-89.2014.8.26.0053	Estação e Terminal Brasilândia	369.649,92	660.000,00	1071920001-5
1026944-72.2014.8.26.0053	Estação Itaberaba	368.047,00	735.584,62	1040200012-8
1024015-66.2014.8.26.0053	Estação e Terminal Brasilândia	367.473,00		1071920012-0
1023916-96.2014.8.26.0053	Estação e Terminal Brasilândia	367.156,00		1071930043-5
1028407-49.2014.8.26.0053	Estação e Terminal Brasilândia	364.567,33	488.439,91	1071930042-7
1026943-87.2014.8.26.0053	Estação Itaberaba	358.039,00	743.360,00	1040080012-7
1027827-19.2014.8.26.0053	Estação Bela Vista	356.903,00	512.195,38	0090390034-3
1023964-55.2014.8.26.0053	Estação Higinópolis-Mackenzie	356.483,68	630.000,00	0100230222-6
1023956-78.2014.8.26.0053	Estação Higinópolis-Mackenzie	356.483,68	633.000,00	0100230223-4

1024479-90.2014.8.26.0053	Estação Itaberaba	356.107,00	588.000,00	1040200020-9
1024270-24.2014.8.26.0053	Estação Freguesia do Ó	353.228,93	950.000,00	0760280074-5A
1023919-51.2014.8.26.0053	Estação e Terminal Brasilândia	352.546,42	599.753,00	1071930001-1
1026704-83.2014.8.26.0053	Estação e Terminal Brasilândia	348.465,00		1071930054-0
1024243-41.2014.8.26.0053	Estação João Paulo I	346.521,00	711.950,00	0763080017-7
1026763-71.2014.8.26.0053	Estação e Terminal Brasilândia	343.780,01		1071920004-1
1024007-89.2014.8.26.0053	Estação Freguesia do Ó	341.255,07	931.400,00	0760280074-5
1024439-11.2014.8.26.0053	Estação João Paulo I	334.724,00	1.019.917,88	0763080021-5
1023940-27.2014.8.26.0053	Estação e Terminal Brasilândia	332.756,68	500.000,00	1071920028-7
1023979-24.2014.8.26.0053	Estação e Terminal Brasilândia	330.966,16	481.514,70	1071920007-4
1026732-51.2014.8.26.0053	Estação e Terminal Brasilândia	325.029,00	799.136,00	1071930003-6
1027960-61.2014.8.26.0053	VSE Faustolo	323.310,97	762.365,00	0220110022-5
1026936-95.2014.8.26.0053	Estação São Joaquim	317.720,00	436.000,00	0330160035-2
1023890-98.2014.8.26.0053	Estação e Terminal Brasilândia	313.487,00		1071930008-7
1024472-98.2014.8.26.0053	Estação Itaberaba	312.917,00	513.000,00	1040080021-6
1024267-69.2014.8.26.0053	Estação João Paulo I	312.300,00	594.114,89	0763080056-8
1028663-89.2014.8.26.0053	VSE Saldanha de Oliveira	310.620,00	435.084,85	3070320045-0
1023932-50.2014.8.26.0053	Estação e Terminal Brasilândia	308.466,32	445.391,93	1071920026-0
1023963-70.2014.8.26.0053	Estação e Terminal Brasilândia	305.759,00	549.411,76	1071920005-8
1028615-33.2014.8.26.0053	VSE Philippini	305.008,59	465.000,00	076441001-6B
1028400-57.2014.8.26.0053	Estação e Terminal Brasilândia	304.459,00	350.369,58	1071930002-8
1024273-76.2014.8.26.0053	Estação João Paulo I	302.297,00	618.243,51	0763080057-6
1026802-68.2014.8.26.0053	Estação João Paulo I	300.028,00	745.544,00	0763080016-9
1024133-42.2014.8.26.0053	Estação e Terminal Brasilândia	298.762,32	323.000,00	1071930032-1
1026794-91.2014.8.26.0053	Estação João Paulo I	297.247,00	700.000,00	0763080010-1
1023993-08.2014.8.26.0053	Estação e Terminal Brasilândia	296.685,08	421.544,00	1071920010-4
1026733-36.2014.8.26.0053	Estação e Terminal Brasilândia	290.767,00		1071930056-7
1026803-53.2014.8.26.0053	Estação João Paulo I	289.113,00	571.219,40	0763080058-4
1024274-61.2014.8.26.0053	Estação João Paulo I	289.113,00	506.462,00	0763080059-2
1024473-83.2014.8.26.0053	Estação Itaberaba	284.506,00	502.113,00	1040080022-4
1024324-87.2014.8.26.0053	Estação e Terminal Brasilândia	284.045,17	506.031,83	1072120023-1
1028394-50.2014.8.26.0053	Estação e Terminal Brasilândia	283.818,31	326.000,00	1071930023-0
1024197-52.2014.8.26.0053	Estação João Paulo I	283.424,00	540.796,00	0763080048-7
1026799-16.2014.8.26.0053	Estação João Paulo I	282.039,00	506.573,23	0763080047-9
1024204-44.2014.8.26.0053	Estação João Paulo I	281.453,00		0763080051-7
1028009-05.2014.8.26.0053	Estão Terminal Vila Cardoso	278.701,00		1072160129-3
1024452-10.2014.8.26.0053	Estação Itaberaba	271.311,00		1040080014-3
1026938-65.2014.8.26.0053	Estação Itaberaba	270.245,00	415.260,16	1040080013-5
1024172-39.2014.8.26.0053	Estação João Paulo I	269.591,00	540.039,33	0763080043-6
1024258-10.2014.8.26.0053	Estação João Paulo I	267.383,00		0763080052-5
1024261-62.2014.8.26.0053	Estação João Paulo I	267.383,00	488.219,30	0763080053-3
1023987-98.2014.8.26.0053	Estação e Terminal Brasilândia	266.182,00	484.444,00	1071920009-0

1024017-36.2014.8.26.0053	Estação Freguesia do Ó	265.199,29	289.094,00	0760280002-8
1024480-75.2014.8.26.0053	Estação Itaberaba	263.920,00	509.509,80	1040200021-7
1024202-74.2014.8.26.0053	Estação João Paulo I	263.165,00	500.000,00	0763080049-5
1026903-08.2014.8.26.0053	Estação João Paulo I	260.895,00	524.000,00	0763080042-8
1024175-91.2014.8.26.0053	Estação João Paulo I	260.057,00		0763080044-4
1024203-59.2014.8.26.0053	Estação João Paulo I	259.612,00	509.392,30	0763080050-9
1024023-43.2014.8.26.0053	Estação e Terminal Brasilândia	258.871,75	407.109,00	1071920036-8
1024130-87.2014.8.26.0053	Estação e Terminal Brasilândia	258.432,34	372.000,00	1071920014-7
1026892-76.2014.8.26.0053	Estação João Paulo I	254.682,00	490.000,00	0763080041-1
1026605-16.2014.8.26.0053	Estação e Terminal Brasilândia	253.807,56	445.947,36	1071920015-5
1024186-23.2014.8.26.0053	Estação João Paulo I	253.677,00		0763080046-0
1024235-64.2014.8.26.0053	Estação João Paulo I	252.846,00	1.191.000,00	0763080006-1
1024069-32.2014.8.26.0053	Estação e Terminal Brasilândia	251.559,00		1071920041-4
1028707-11.2014.8.26.0053	VSE Philippini	251.350,62		076441001-6A
1026711-75.2014.8.26.0053	Estação e Terminal Brasilândia	245.863,00		1071930055-9
1028620-55.2014.8.26.0053	Estação Itaberaba	244.532,00	872.244,80	1040080003-8
1024099-67.2014.8.26.0053	Estação e Terminal Brasilândia	243.398,79	330.026,47	1071920043-0
1023903-97.2014.8.26.0053	Estação e Terminal Brasilândia	241.950,00	341.281,80	1071930007-9
1024328-27.2014.8.26.0053	Estação e Terminal Brasilândia	240.464,94		1072120025-6
1024489-37.2014.8.26.0053	Estação SESC-Pompeia	240.447,00	357.000,00	0220200025-9
1023973-17.2014.8.26.0053	Estação e Terminal Brasilândia	240.000,00	387.328,90	1071920006-6
1024114-36.2014.8.26.0053	Estação e Terminal Brasilândia	238.797,97	533.982,41	1071920045-7
1026801-83.2014.8.26.0053	Estação e Terminal Brasilândia	238.693,00		1071950002-7
1023881-39.2014.8.26.0053	Estação e Terminal Brasilândia	235.162,00	344.500,00	1071920017-1
1027893-96.2014.8.26.0053	VSE Felício dos Santos	230.558,00	443.512,40	0330310108-6
1024107-44.2014.8.26.0053	Estação e Terminal Brasilândia	228.751,44	407.000,00	1071920044-9
1024265-02.2014.8.26.0053	Estação João Paulo I	223.407,00	431.438,34	0763080055-1
1024320-50.2014.8.26.0053	Estação e Terminal Brasilândia	222.529,00	410.230,00	1072120001-9
1027779-60.2014.8.26.0053	Estação e Terminal Brasilândia	222.032,00	420.269,63	1072120022-1
1028712-33.2014.8.26.0053	VSE Saldanha de Oliveira	221.705,00	500.000,00	3070320042-6
1026861-56.2014.8.26.0053	Estação e Terminal Brasilândia	220.289,04	220.289,04	1071950004-3
1026853-79.2014.8.26.0053	Estação e Terminal Brasilândia	210.514,00	352.902,38	1071950003-5
1024495-44.2014.8.26.0053	VSE Domingos Vega	209.873,00	468.183,00	3081420025-4
1028607-56.2014.8.26.0053	Estação e Terminal Brasilândia	207.740,52	298.442,68	1071930045-1
1023925-58.2014.8.26.0053	Estação e Terminal Brasilândia	204.188,00	426.000,00	1071920018-1
1024477-23.2014.8.26.0053	Estação Itaberaba	202.880,00	373.538,00	1040080035-6
1028595-42.2014.8.26.0053	VSE Almirante Marques	201.722,80	224.509,00	0090190099-0
1024244-26.2014.8.26.0053	Estação João Paulo I	196.104,00		0763080019-3
1024058-03.2014.8.26.0053	Estação e Terminal Brasilândia	195.318,00		1071920016-3
1023976-69.2014.8.26.0053	Estação e Terminal Brasilândia	194.605,00		1071920032-5
1024318-80.2014.8.26.0053	Estação e Terminal Brasilândia	192.190,51	261.910,28	1071950057-4
1024462-54.2014.8.26.0053	Estação Itaberaba	191.303,00	595.371,11	1040080023-2

1028590-20.2014.8.26.0053	Estação e Terminal Brasilândia	191.001,79		
1024170-69.2014.8.26.0053	Estação João Paulo I	190.061,00	434.000,00	0763080040-1
1028622-25.2014.8.26.0053	VSE Saldanha de Oliveira	189.621,00	438.615,00	3070320043-4
1023967-10.2014.8.26.0053	Estação e Terminal Brasilândia	184.492,14	289.955,00	1071920030-9
1023906-52.2014.8.26.0053	Estação e Terminal Brasilândia	181.592,00	331.142,72	1071930047-8
1024492-89.2014.8.26.0053	VSE Domingos Vega	179.469,00	800.719,00	3081420023-8
1024332-64.2014.8.26.0053	Estação e Terminal Brasilândia	176.346,00	385.000,00	1072120044-2
1024334-34.2014.8.26.0053	Estação e Terminal Brasilândia	176.346,00	308.524,31	1072120045-0
1026691-84.2014.8.26.0053	Estação e Terminal Brasilândia	176.124,00		1071930033-8
1028693-27.2014.8.26.0053	VSE Roca Sales	175.819,00	0,00	3081340001-2
1026914-37.2014.8.26.0053	Estação SESC-Pompeia	175.228,00	267.000,00	0220200017-8
1024474-68.2014.8.26.0053	Estação Itaberaba	170.295,00		1040080024-0
1024005-22.2014.8.26.0053	Estação e Terminal Brasilândia	169.478,00		1071920011-2
1024487-67.2014.8.26.0053	Estação SESC-Pompeia	165.867,00	534.000,00	0220200023-2
1028702-86.2014.8.26.0053	VSE Saldanha de Oliveira	161.824,30	345.593,26	3070320041-8
1024491-07.2014.8.26.0053	VSE Domingos Vega	161.789,00	499.100,00	3081420022-1
1028457-75.2014.8.26.0053	Estação e Terminal Brasilândia	160.181,00		1071930011-7
1023900-45.2014.8.26.0053	Estação e Terminal Brasilândia	159.974,00		1071930012-5
1023911-74.2014.8.26.0053	Estação e Terminal Brasilândia	159.515,71		1071930046-1
1026703-98.2014.8.26.0053	Estação e Terminal Brasilândia	158.570,00	1.109.586,48	1071920029-5
1024011-29.2014.8.26.0053	Estação e Terminal Brasilândia	154.977,29	239.288,00	1071920034-1
1023982-76.2014.8.26.0053	Estação e Terminal Brasilândia	152.914,00	233.606,50	1071920008-2
1028143-32.2014.8.26.0053	VSE Saldanha de Oliveira	152.220,00	584.000,00	3070320044-2
1024488-52.2014.8.26.0053	Estação SESC-Pompeia	151.759,00	365.821,39	0220200024-0
1024496-29.2014.8.26.0053	VSE Domingos Vega	147.247,00	314.061,18	3081420026-2
1026710-90.2014.8.26.0053	Estação e Terminal Brasilândia	144.295,87	219.000,00	1071920031-7
1024248-63.2014.8.26.0053	Estação João Paulo I	143.483,00	386.928,74	0763080038-1
1024263-32.2014.8.26.0053	Estação João Paulo I	142.690,00	270.460,00	0763080054-1
1024045-04.2014.8.26.0053	Estação e Terminal Brasilândia	138.139,68	295.724,53	1071920039-2
1023936-87.2014.8.26.0053	Estação Higinópolis-Mackenzie	135.899,58		0100230228-5
1024037-27.2014.8.26.0053	Estação e Terminal Brasilândia	134.155,47	262.000,00	1071920038-4
1024168-02.2014.8.26.0053	Estação João Paulo I	130.603,00	619.553,90	0763080039-8
1024494-59.2014.8.26.0053	VSE Domingos Vega	130.335,00	414.330,00	3081420024-6
1024486-82.2014.8.26.0053	Estação SESC-Pompeia	129.321,00	369.404,85	0220200022-4
1026933-43.2014.8.26.0053	Estação SESC-Pompeia	126.671,00	350.800,00	0220200021-6
1026896-16.2014.8.26.0053	Estação e Terminal Brasilândia	126.097,82	159.950,00	1071950056-6
1023981-91.2014.8.26.0053	Estação e Terminal Brasilândia	119.716,00		1071920033-3
1029291-78.2014.8.26.0053	Estação Bela Vista	119.586,00	119.281,35	0090390026-2
1024485-97.2014.8.26.0053	Estação SESC-Pompeia	113.605,00	380.000,00	0220200019-4
1028653-45.2014.8.26.0053	Estação Itaberaba	112.312,00		1040080028-3
1026947-27.2014.8.26.0053	Estação Itaberaba	112.312,00	257.059,17	1040080029-1
1026929-06.2014.8.26.0053	Estação SESC-Pompeia	110.955,00	205.408,76	0220200020-8

1024490-22.2014.8.26.0053	Estação SESC-Pompeia	108.986,00	473.080,00	0220200026-7
1028645-68.2014.8.26.0053	Estação e Terminal Brasilândia	106.220,00	296.800,00	1071950059-0
1024092-75.2014.8.26.0053	Estação e Terminal Brasilândia	98.367,00	192.691,00	1071920042-2
1028628-32.2014.8.26.0053	VSE Almirante Marques	97.541,87	143.369,74	0090190103-2
1024308-36.2014.8.26.0053	Estação Água Branca	88.303,00	304.000,00	099046084-8
1024484-15.2014.8.26.0053	Estação SESC-Pompeia	76.140,00	479.874,02	0220200018-6
1024220-95.2014.8.26.0053	Estação 14 Bis	70.517,00	81.707,05	0090970425-2
1024134-27.2014.8.26.0053	Estação e Terminal Brasilândia	69.185,00	465.023,00	1071930044-3
1026583-55.2014.8.26.0053	Estação 14 Bis	47.524,00	204.700,00	0090970399-1
1024179-31.2014.8.26.0053	Estação 14 Bis	47.524,00	170.000,00	0090970401-5
1026725-59.2014.8.26.0053	Estação 14 Bis	47.524,00	159.000,00	0090970404-1
1024188-90.2014.8.26.0053	Estação 14 Bis	47.524,00	221.405,00	0090970409-0
1024189-75.2014.8.26.0053	Estação 14 Bis	47.524,00	185.758,53	0090970410-4
1024193-15.2014.8.26.0053	Estação 14 Bis	47.524,00	176.930,00	0090970414-7
1024211-36.2014.8.26.0053	Estação 14 Bis	47.524,00		0090970420-1
1026693-54.2014.8.26.0053	Estação 14 Bis	47.422,00	179.343,40	0090970402-3
1024214-88.2014.8.26.0053	Estação 14 Bis	47.422,00	204.000,00	0090970422-8
1024217-43.2014.8.26.0053	Estação 14 Bis	47.422,00	211.000,00	0090970423-6
1024177-61.2014.8.26.0053	Estação 14 Bis	46.434,00	205.000,00	0090970395-7
1024178-46.2014.8.26.0053	Estação 14 Bis	46.434,00	162.000,00	0090970396-5
1026722-07.2014.8.26.0053	Estação 14 Bis	46.434,00		0090970397-3
1026737-73.2014.8.26.0053	Estação 14 Bis	46.434,00	191.437,84	0090970398-1
1024424-42.2014.8.26.0053	Estação 14 Bis	46.434,00		0090970400-7
1026706-53.2014.8.26.0053	Estação 14 Bis	46.434,00	160.533,34	0090970403-1
1026757-64.2014.8.26.0053	Estação 14 Bis	46.434,00		0090970405-8
1024180-16.2014.8.26.0053	Estação 14 Bis	46.434,00	215.000,00	0090970406-6
1024181-98.2014.8.26.0053	Estação 14 Bis	46.434,00	191.437,84	0090970407-4
1024183-68.2014.8.26.0053	Estação 14 Bis	46.434,00	202.938,00	0090970408-2
1024190-60.2014.8.26.0053	Estação 14 Bis	46.434,00	180.000,00	0090970411-2
1024191-45.2014.8.26.0053	Estação 14 Bis	46.434,00	162.000,00	0090970412-0
1024192-30.2014.8.26.0053	Estação 14 Bis	46.434,00	215.000,00	0090970413-9
1024194-97.2014.8.26.0053	Estação 14 Bis	46.434,00	186.142,06	0090970415-5
1024195-82.2014.8.26.0053	Estação 14 Bis	46.434,00	124.200,00	0090970416-3
1024196-67.2014.8.26.0053	Estação 14 Bis	46.434,00		0090970417-1
1026591-32.2014.8.26.0053	Estação 14 Bis	46.434,00	151.235,00	0090970418-1
1024200-07.2014.8.26.0053	Estação 14 Bis	46.434,00	170.000,00	0090970419-8
1024213-06.2014.8.26.0053	Estação 14 Bis	46.434,00	162.000,00	0090970421-1
1024218-28.2014.8.26.0053	Estação 14 Bis	46.434,00	191.437,84	0090970424-4
1024054-63.2014.8.26.0053	Estação e Terminal Brasilândia	Não localizado	Não localizado	1071920040-6