

Investimentos em Transportes Urbanos: Idéias para sua Viabilização e Reflexos sobre a Atuação do BNDES

DALMO DOS SANTOS MARCHETTI
CHARLES EDOUARD DE LIMA E SILVA MAROT
JOÃO FRANCISCO SCHARINGER*

RESUMO Este trabalho iniciou-se em 1994, em consequência da iniciativa do BNDES de avaliar a extensão das carências de infra-estrutura no Brasil. Decidiu-se na ocasião, além de elencar os projetos, posicionar o BNDES ante a situação atual do sistema de transportes urbanos de passageiros, definindo, dentre outros, os critérios de priorização e de apoio por parte do Banco. Os mecanismos de financiamento propostos buscam dar uma resposta às enormes dificuldades de viabilização de empreendimentos de mais alta relevância para a população e economia urbanas. Por fim, agregaram-se as recentes iniciativas de se viabilizar um programa de investimentos com recursos do FAT, que busca dar resposta à problemática apontada anteriormente.

ABSTRACT *The work presented in the following paper begun in 1994, when BNDES aimed to list the major Brazilian infrastructure restrictions. At that time, it was recognized that, aside from listing the projects, a general assessment of the urban transport systems was necessary, defining, among others, the prioritization criteria and the BNDES financial conditions. The financial mechanisms proposed, aimed to give an answer to the great difficulties to implement highly relevant projects for urban economics and population. At last, it was aggregated the recent efforts to make real an investment program, supported by the FAT resource, which is supposed to bring a solution to the matter previously presented.*

* Respectivamente, engenheiros e gerente de Operações no Departamento de Serviços Urbanos do BNDES.

1. O Caráter Estratégico do Setor

Introdução

Os sucessivos períodos recessivos da economia brasileira fundamentalmente explicam o fato de não nos termos deparado há mais tempo com uma situação de efetivo caos urbano, apesar da baixa qualidade dos serviços ofertados por grande parte dos sistemas de transporte de passageiros de nossas cidades, função, em especial, dos déficits históricos em suas taxas de investimento.

As últimas pesquisas sobre origem/destino, realizadas, por exemplo, em São Paulo (1987) e no Distrito Federal (1990), demonstraram o baixo índice de mobilidade¹ da população brasileira, situado na faixa de 1,1 viagem/hab./dia.² Tal situação refletia a elevação do nível de desemprego, a redução da renda do usuário e, em consequência, o aumento dos deslocamentos a pé. Num ambiente mais favorável da economia, de retomada do crescimento, era esperado, pois, grande impacto na demanda por viagens, com forte pressão sobre a organização e a oferta dos sistemas existentes.

Este quadro dramático – não podia ser diferente – se confirmou, fazendo parte de nosso cotidiano as dificuldades crescentes com a circulação no trânsito, os intermináveis congestionamentos, a superlotação dos veículos e a falta de regularidade dos serviços de transporte.

Com o recente período de crescimento econômico e estabilidade da moeda, ocasionando aumento da demanda por viagens³ e do uso do transporte individual, ficaram patentes, de forma muito nítida, a incapacidade e a irracionalidade dos sistemas atuais de transporte de massa.

A superação de tais estrangulamentos, portanto, mais do que estratégica, é emergencial. Não mais se trata apenas de nos prepararmos adequadamente para uma situação de crescimento expressivo e contínuo da economia, mas de eliminar um delicado e crescente foco de tensão, buscando modificar, de forma consistente e duradoura, o atual padrão dos transportes coletivos e seu

1 Índice de mobilidade: viagens motorizadas/hab./dia.

2 O índice esperado é próximo de 2.

3 Recente pesquisa de volume de viagens realizada no município de São Paulo indica um crescimento da demanda da zona sul da cidade (que responde por cerca de 25% do transporte do município), de fins de 1993 para fins de 1994, da ordem de 16%, resultado, em especial, dos efeitos do Plano Real.

impacto sobre a própria capacidade de trabalho, produtividade e qualidade de vida da grande parte da massa trabalhadora do país.

Quem se Beneficia com os Investimentos em Transporte Urbano

Muito se tem dito a respeito da relação que o adequado equacionamento do transporte urbano das cidades brasileiras de médio e grande portes tem com a melhoria da qualidade de vida de suas populações, em função, notadamente:

- da redução do tempo de viagem dos usuários, proporcionando mais tempo disponível para outras atividades (culturais, de consumo, de lazer etc.);
- do papel preponderante como instrumento de planejamento urbano e de reordenamento do uso do solo;
- do disciplinamento do trânsito e da melhoria da segurança viária;
- da redução dos impactos sobre o meio ambiente, seja através da substituição do diesel por energético mais “limpo”, seja pela redução do consumo global e, conseqüentemente, da emissão de poluentes; e
- da ampliação do atendimento às populações de menor renda, com redução dos dispêndios com transporte, pela aplicação do conceito de rede integrada.

Acrescentem-se a esses aspectos, numa visão mais ampliada, outros benefícios econômicos, que acabam se refletindo:

- no setor produtivo da economia, dando-lhe condições de exercer aumentos de produtividade; e
- em iniciativas que, através de investimentos correlatos, captem parte desses benefícios, traduzindo-os em resultados financeiros próprios.

Quanto ao primeiro item, observa-se que a redução do tempo de viagem do usuário das regiões metropolitanas – que pode alcançar mais de duas horas de duração se incluídas as transferências, sempre onerosas, e deslocamentos a pé – acaba por repercutir na própria produtividade da economia, uma vez que a maior parte dos deslocamentos diários realiza-se no binômio casa-trabalho (60% a 70%). Melhorias nesse quadro extremamente irracional podem conduzir, facilmente, a ganhos de produtividade,⁴ não devendo ser

⁴ A redução do tempo de viagem gera benefícios pela utilização econômica dos ganhos de tempo, tais como a redução de atrasos de funcionários, aumento de produtividade etc.

desprezados seus reflexos na própria política de competitividade industrial. Acréscimos nos elevadíssimos tempos de viagem do trabalhador, além de refletirem-se diretamente na sua qualidade de vida – já que praticamente não tem acesso a meios alternativos de transporte –, têm impacto direto sobre o setor produtivo.

Acresça-se a esse conceito a elevação da acessibilidade de clientes aos negócios, notadamente no setor de comércio e serviços.

Com relação ao item seguinte, ressalte-se que, com frequência, a implantação ou o reordenamento de corredores de transporte de massa viabiliza economicamente áreas urbanas desvalorizadas, revitalizando zonas degradadas, estimulando o desenvolvimento de pólos de prestação de serviços na região do entorno dos terminais, bem como o lançamento de empreendimentos imobiliários comerciais ou habitacionais na região limdeira dos sistemas.

Estes investimentos correlatos só se tornam possíveis graças às inversões originais em infra-estrutura, gerando, como vimos, benefícios muitas vezes captados por terceiros, fato que pode ser justificado pela característica indutora que o transporte urbano porta, seja pela atração populacional que tal serviço gera, seja pela valorização fundiária por ele proporcionada, seja, enfim, pelas evidentes correlações que a disponibilidade de infra-estrutura urbana e o desenvolvimento econômico sempre guardam.

É certo que, quanto mais estruturador for o empreendimento realizado, maior a capacidade de indução de investimentos privados no entorno. São muitos os exemplos que, desde o último século, demonstram a correlação existente entre transporte e desenvolvimento urbano:

- na implantação da linha 1 do metrô/RJ (Saens Peña-Botafogo), toda a região do entorno das estações foi fortemente valorizada em função da redução do tempo de viagem casa-trabalho, e esse benefício (valorização fundiária) foi captado pelas incorporadoras de imóveis e proprietários locais;
- na implantação do corredor ferroviário de subúrbios D. Pedro-Deodoro, no Rio de Janeiro, houve forte adensamento dos bairros adjacentes ao longo dos anos, tornando-se um dos principais eixos demográficos e comerciais da cidade;

- ainda no Rio de Janeiro, a criação de linhas de bonde, geralmente estimuladas por firmas do ramo imobiliário, viabilizou a abertura de diversos novos bairros na cidade;
- na recente viabilização do metrô do Distrito Federal, com a implantação de eixo estruturador, foi planejado o desenvolvimento do bairro de Águas Claras (moradias e serviços), aumentando a oferta de imóveis e a geração de empregos fora do Plano Piloto; neste caso, além do acréscimo na arrecadação tributária, o governo local, por ser o proprietário das terras a serem incorporadas, poderá se apropriar de parte de sua valorização.

Fica claro, assim, que os benefícios resultantes de investimentos nesse segmento da infra-estrutura não são diretamente percebidos apenas pela empresa operadora, mas pela sociedade como um todo, estando dispersos pelos seguintes grupos:

- usuários diretos, pela redução da duração e custo das viagens;
- setor produtivo, pela melhoria das condições de acesso de empregados e clientes; e
- proprietários, pela valorização fundiária e imobiliária.

Indiretamente são identificados, ainda, inúmeros outros beneficiados, destacando-se:

- usuários dos transportes individual e de carga, pela liberação de vias e conseqüente redução de custos variáveis;
- o conjunto da população que reside ou transita pela área de influência do sistema, pela melhoria das condições urbanas e da qualidade de vida que um adequado sistema de transportes proporciona no seu entorno; e
- toda a sociedade (representada pelo poder concedente), pela menor necessidade de manutenção do sistema viário, diminuição dos acidentes de trânsito, melhoria da qualidade do ar (com redução da incidência das doenças respiratórias e oftalmológicas, aliviando a pressão sobre o sistema médico-previdenciário) etc.

Outros beneficiados podem existir, dependendo das características particulares de cada investimento ou centro urbano.

Por outro lado, acrescenta-se ainda que, por se traduzirem em bens consumidos pela população de baixa renda, os serviços resultantes de investimentos em infra-estrutura urbana determinam reflexos imediatos no bem-estar dessa população. A retomada do crescimento econômico – tendo como vetor relevante a infra-estrutura, além dos efeitos multiplicadores na indústria de base instalada (que apresenta capacidade ociosa) e no emprego – conduzirá a concretos e significativos benefícios sociais.

Crítérios para a Priorização de Projetos

A desorganização dos sistemas de transporte traz uma série de desperdícios. Além dos já referidos históricos déficits em investimentos, citamos, a seguir, as principais razões que vêm conduzindo a tal situação:

- falta de prioridade conferida ao transporte coletivo pelas diversas esferas da administração pública;
- falta de integração entre os transportes modais, gerando congestionamentos nas zonas centrais em função do traçado radial das linhas e da superposição dos trajetos;
- elevadas quilometragens percorridas, em função do grande número de veículos em circulação;
- inexistência de um adequado e duradouro equacionamento de fontes de financiamento que permita a concretização de empreendimentos estruturadores; e
- dificuldades freqüentes de entendimento institucional, sobretudo em regiões metropolitanas, com indefinição, superposição e conflito de responsabilidades e interesses entre os órgãos responsáveis pelo transporte urbano.

Este modelo perverso, desarticulado, ao mesmo tempo que incentiva, como veremos a seguir, a utilização indiscriminada do modal ônibus, inviabiliza os sistemas de alta capacidade já instalados – trens, metrô e barcas –, entregando-os à ociosidade quer pela competição desigual com o ônibus, quer pela carência de recursos que diminui a confiabilidade do serviço e afasta o usuário. Isto gera custos excedentes, maior consumo energético, degradação das vias, *stress* de motoristas e passageiros: está criado, enfim, o ambiente de desperdício e irracionalidade.

Para se chegar ao indispensável reordenamento destes sistemas, analogamente ao transporte de carga, é imperioso buscar-se maior eficácia no serviço através: a) da mudança da matriz modal (mais de 90% do transporte coletivo urbano no país concentram-se hoje em modos de baixa capacidade e eficiência); e b) da intermodalidade, viabilizando o conceito de rede integrada.

Assim, a visão geral que deve nortear os investimentos no setor é:

- redução dos custos totais do sistema, privilegiando os modais de maior capacidade unitária de transporte;
- integração física, tarifária e operacional entre os modais, eliminando as superposições e reduzindo o número de veículos em circulação;
- estímulo à utilização de energéticos renováveis e à redução dos níveis de poluição, notadamente nos grandes centros urbanos;
- visão de sistema e não de linha de transporte; e
- melhoria tecnológica em equipamentos e infra-estrutura.

Nesse sentido, passam a ter especial relevo os projetos que:

- atendam a maiores demandas, notadamente nas regiões metropolitanas e grandes aglomerados urbanos;
- reduzam a ociosidade dos sistemas existentes (inclusive os que promovam a conclusão de empreendimentos estruturadores paralisados);
- induzam o reordenamento urbano;
- determinem redução dos níveis de poluição e de agressão ao meio ambiente;
- desenvolvam novas tecnologias;
- introduzam princípios de modernização na gestão e operação; e
- melhorem, enfim, a qualidade de vida da população urbana.

Neste ponto surgem os obstáculos financeiros que determinam os grandes gargalos e impedem o aperfeiçoamento do setor.

Os sistemas estruturadores de transporte – aqueles com maior capacidade, mormente ferroviários – são operados por agentes afetados pelo controle do déficit público e por seu nível de endividamento. Além disso, como agravante, acompanhando a experiência mundial, a capacidade de suporte dos usuários não é suficiente para a expansão e mesmo para a cobertura dos custos operacionais desses sistemas.

Fica caracterizada, então, a necessidade de se viabilizar um novo modelo de financiamento, mais adequado às características setoriais e que se preste, idealmente, como instrumento de equalização entre custos (operacionais e de investimento) e arrecadação (tarifária ou fiscal), permitindo, inclusive, maior participação do capital privado no setor.

2. Formas de Viabilização dos Projetos Estratégicos

Obstáculos ao Investimento no Setor

A alteração da matriz de transporte urbano no país não depende apenas da ação dos entes gestores dos sistemas, com a definição de prioridades e políticas de planejamento, mas também de mecanismos financeiros compatíveis, que superem os obstáculos atuais para a viabilização dos investimentos ditos prioritários. Daremos especial ênfase neste trabalho à hipótese de exploração de diversas fontes não-convencionais de recursos, com a meta de maximizar a captação privada e alterar, no possível, o atual modelo público exclusivo de financiamento do setor.

Os instrumentos tradicionais de financiamento, quais sejam, dotações orçamentárias, empréstimos e receita tarifária, como sabemos, foram se tornando cada vez menos representativos ao longo dos últimos anos, chegando esta escassez a afetar não só os investimentos mas também os orçamentos de custeio dos sistemas existentes. Os modais de alta capacidade (metrô, trem metropolitano e barcas) – os mais adequados ao transporte de grandes demandas – vêm apresentando um enorme déficit de recursos ao longo dos últimos anos, obrigando a postergação não só dos investimentos relativos às suas expansões, mas também dos gastos destinados à manutenção e conservação do parque instalado.⁵ Estas carências repercutem diretamente na qualidade do serviço prestado, na regularidade da operação, na capacidade e na segurança do transporte, levando à fuga dos usuários desses sistemas. Isto reduziu fortemente a confiabilidade e a regularidade notadamente dos transportes sobre trilhos (à exceção do metrô/SP), diminuindo ainda mais

⁵ Há de se destacar o patrimônio que representa os sistemas ferroviários existentes do Rio de Janeiro e de São Paulo, implantados no fim do século passado, que, hoje, segundo as dificuldades de financiamento, dificilmente seriam implantados.

sua já baixa representatividade no transporte local. Este é o caso da quase totalidade das empresas operadoras dos modais de grande capacidade do país: Flumitrens no Rio de Janeiro (ex-CBTU-RJ), CPTM em São Paulo (ex-CBTU-SP/Fepasa), CBTU em Salvador, Recife, Fortaleza e Belo Horizonte, metrô/RJ, Conerj no Rio de Janeiro e Trensurb em Porto Alegre.

Ressalte-se que todos estes sistemas são suportados pelo setor público, de esfera estadual ou federal,⁶ estando todos eles diretamente afetos aos controles do seu endividamento e gastos correntes.

A capacidade de suporte do setor público e dos usuários está comprometida, por um lado, pelo controle rígido do déficit público e das restrições ao seu endividamento – independentemente de sua capacidade de gestão e situação financeira corrente – e pelas dificuldades advindas da Constituição de 1988 (especialmente quanto à vinculação de impostos como garantia de financiamentos) e, por outro lado, como consequência adversa do processo recessivo, pela compressão da renda, da arrecadação tributária, da demanda por viagens e da receita tarifária.

Ademais, apesar da importância econômica daqueles sistemas, já que geram benefícios diversos na economia, sua receita tarifária é, em geral, insuficiente para dar cobertura (até mesmo) aos custos operacionais, o que dificulta as possibilidades de ingresso de recursos privados para sua expansão. Assim, dados os já citados cortes de dotações orçamentárias, a redução do fluxo de financiamentos e a elasticidade da demanda (limitando, conseqüentemente, a capacidade dos usuários de suportar aumentos de tarifa), fica o equacionamento financeiro desses sistemas, nos moldes tradicionais, extremamente comprometido.

Neste ponto cabe acrescentar que, apesar da superior adequabilidade dos sistemas sobre trilhos para o atendimento de grandes demandas, é o modal ônibus, no entanto, o dominante, no Brasil, na execução dos deslocamentos diários em transporte coletivo. São características quase universais dos transportes brasileiros sobre pneus: não possuem integração física ou tarifária entre as linhas (o que representa maior custo para o sistema e maior despesa para o usuário); terem baixa eficiência (concorrência entre as linhas e compartilhamento com o transporte individual, o que representa desperdício e reflexos danosos sobre o trânsito); e apresentarem insuficiente

⁶ Registre-se que a União, antes responsável direta pelo planejamento e financiamento do setor de transporte de massa, a partir, principalmente, da Constituição de 1988, se afastou deste papel; hoje, sua participação se limita à conclusão dos processos de estadualização de alguns sistemas ainda controlados pela CBTU.

qualidade do serviço (veículos inadequados, com tecnologia muito defasada, e infra-estrutura de terminais e pontos de parada ineficiente ou inexistente).

Ainda assim, o modal ônibus continua sendo, porém, fortemente subsidiado pelo poder público, quer pelo preço do diesel, quer pela realização de todos os investimentos em infra-estrutura necessários à sua operação (sistema viário, terminais, abrigos e sinalização). Dispõe, ainda, de formas diversas de financiamento à aquisição de veículos (FINAME, *leasing* e financiamento direto do fornecedor), o que facilita enormemente sua rápida expansão. É isto, e não apenas os alegados menores custos de implantação ou a maior flexibilidade do modal, que permite ser sua operação suportada apenas pela receita tarifária.

Diante desses dois quadros, que determinam um tratamento extremamente desfavorável dos sistemas de alta capacidade em face dos de baixa capacidade, o sistema de ônibus vem, contrariando a realidade mundial, assumindo papel cada vez mais predominante no transporte urbano brasileiro, situação que acarreta enormes deseconomias urbanas, hoje claramente verificadas através da produção de deslocamentos cada vez mais onerosos para a população e economicamente irracionais para a sociedade e da elevada poluição sonora e do ar, em especial nos grandes centros urbanos.

Em conclusão a estas observações, podemos afirmar que, quando o investimento mostra-se mais estruturador e requer inversões em itens tipicamente assumidos pelo setor público, o financiamento via usuário não funciona, não despertando, por conseguinte, o interesse do setor privado. A prática tem mostrado que — especialmente no caso do transporte urbano e diferentemente dos casos do transporte de carga e da geração e fornecimento de energia — o ponto de equilíbrio da capacidade de suporte dos usuários (ainda que em muito dependa da magnitude da demanda e da eficiência dos sistemas) não viabiliza os investimentos prioritários, se esgotando no limite “equipamentos”⁷ do modal ônibus. Esta é também, regra geral, a realidade mundial.

Assim, permanece no país o desenvolvimento desigual dos sistemas diesel, sobre pneus, até como solução emergencial do problema, sem, entretanto, responder às exigências de equacionamento estrutural da infra-estrutura, a cargo do Estado (via permanente, terminais de integração, estações e pontos de parada, sinalização, sistemas de controle da operação etc.).

⁷ No modal ônibus, os custos de operação, a depreciação dos veículos e instalações e a remuneração do capital investido são, em geral, suportados pela receita tarifária do sistema.

A deterioração das finanças públicas, a arrecadação tributária insuficiente e a conseqüente incapacidade de tomar financiamento de agências de desenvolvimento – seja por carência de recursos de contrapartida nos prazos e montantes necessários, seja pela inexistência de garantias – completam o grave quadro de crise do setor.

Mecanismos Alternativos de Financiamento

Ressalvando-se que alterações significativas no atual modelo de transportes coletivos do país, com mudança qualitativa no serviço e plena ocupação dos sistemas de alta capacidade já implantados, não ocorrerão sem a decidida participação institucional e financeira das diversas esferas do poder público, apresentamos a seguir algumas idéias que permitem a obtenção de recursos adicionais, complementares ao esforço de investimento do Estado. Quando concretizadas, o investimento público direto poderá ser em muito reduzido, especialmente em novos projetos.

As questões desenvolvidas anteriormente traduzem-se em dois pontos básicos:

a) necessidade de serem identificadas formas de captação de recursos diferentes das atuais, buscando-se os beneficiados com a implantação dos projetos, que terão sua renda individual elevada; espera-se, assim, dotar o setor público de condições financeiras suficientes e estáveis para manter os sistemas existentes e atender parcialmente às expansões; e

b) formatação de modelo que assegure a um tempo retorno ao fluxo de financiamentos e atraia (ou estimule) a aplicação da poupança privada em infra-estrutura, tendo como pressuposto que há no setor privado recursos e garantias importantes a serem canalizados; necessita-se, pois, de formas atraentes para alocação desses recursos com garantia de retorno do capital investido.

Quanto ao primeiro ponto – capacitação do setor público –, discute-se a criação de fundos vinculados aos empreendimentos, cujas fontes sejam oriundas de recursos obtidos junto aos beneficiados com a sua implantação. Os recursos do fundo não passariam pelo caixa (único) da entidade pública envolvida, eliminando o risco de sua manipulação segundo as oscilações das diretrizes políticas e prioridades de governo; por serem vinculados, teriam origem e destino naquele empreendimento específico, não podendo ser utilizados para outros fins. Estaria criado, assim, um instrumento de longo prazo independente que, consistentemente dimensionado, poderia viabilizar créditos, como meio de pagamento “garantidor” dos investimentos.

Podem ser fontes de fundos vinculados específicos:

- taxa de transporte, incidente, num processo negociado, no setor produtivo (percentual sobre a folha de pagamento, nos moldes do modelo francês do *versement transport*);⁸ embora componha fundo de uso setorial, poderia ser vinculado, parcialmente, a um projeto determinado;⁹
- contribuição de melhorias, onde haja valorização imobiliária decorrente de investimento em infra-estrutura (instrumento previsto na Constituição); e
- receita advinda de “solo-criado”, que se constitui na flexibilização da utilização do uso do solo nas regiões limdeiras ao sistema, visando à apropriação pública de parte dos benefícios gerados nas incorporações privadas futuras.

Como exemplo de recuperação de renda incidente sobre beneficiários, destaca-se o “preço financeiro estadual”, acréscimo sobre a taxa de embarque no Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro derivado do benefício da redução do tempo de viagem pela construção da Linha Vermelha (a despeito do estágio de implantação deste instrumento de financiamento, que foi o meio de pagamento que alavancou recursos do BNDES no projeto, saliente-se o mérito da proposta).

O objetivo da formação de fundos vinculados aos projetos é o de dotar a esfera pública responsável de fluxo de recursos contínuos e confiáveis, independente da descontinuidade administrativa e do nível da arrecadação tributária, para viabilizar a consecução de financiamentos ou o ingresso de recursos privados.¹⁰

8 *Versement transport* é a taxa sobre a folha de pagamento dos empregadores da região de abrangência do sistema de transporte, tendo sido base do desenvolvimento recente dos transportes coletivos na França. Instituído inicialmente na região Ile de France (onde se situa Paris) em 1971, foi autorizado em seguida nos aglomerados de mais de 300 mil habitantes em 1973, depois nos de 100 mil habitantes em 1974 e nos acima de 30 mil habitantes em 1983; os percentuais de imposto (de 0 a 2,2%) variaram com o tempo, em geral no sentido crescente, e são função da região abrangida e do tipo de sistema de transporte proposto. Essa fonte local de recursos é vinculada ao financiamento das despesas de investimento e custeio dos transportes urbanos. Atualmente, permite aplicar cerca de FF 6 bilhões por ano na região Ile de France e um pouco menos de FF 5 bilhões no conjunto da província.

9 Taxa de transporte e vale-transporte poderão ser instrumentos excludentes, uma vez que ambos são penalizações sobre os mesmos beneficiários indiretos, embora sejam utilizados de forma diversa: o vale-transporte subsidia diretamente o empregado, enquanto a taxa de transporte se preocupa com a organização e o aperfeiçoamento do sistema, reduzindo os custos finais com deslocamentos.

10 Tais casos justificam estar incluídos no rol das exceções à Resolução 2.008 do Bacen, que restringe o endividamento público.

O aporte de capitais próprios, que ainda permanece dependente da capacidade de arrecadação da esfera pública, tem as seguintes propostas de complementação, compondo um fundo vinculado “setorial”, não associado a um específico projeto:

- instituição de taxa de transporte;
- penalização do transporte individual (arrecadação de parcela ou adicional sobre o IPVA,¹¹ multas e estacionamentos);
- vinculação da totalidade dos ganhos oriundos da gestão dos recursos da venda dos vales-transporte;¹²
- criação de adicional tarifário; e
- vinculação ao transporte da arrecadação do Imposto sobre Vendas a Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos, exceto Óleo Diesel (IVVC) derivada do consumo de combustível.

Os recursos advindos do transporte individual podem também ser destinados a financiar déficits dos sistemas sobre trilhos, principalmente daqueles já em operação. A contrapartida a esse suporte seria o estabelecimento de metas administrativas e operacionais para as empresas transportadoras, segundo o modelo dos contratos de gestão.

O segundo ponto básico que deverá orientar a definição de novos mecanismos de financiamento refere-se à tentativa de canalizar o interesse privado para os grandes empreendimentos, onde, como já vimos, encontram-se os maiores estrangulamentos, aliviando a necessidade de investimento público e estimulando a aplicação da poupança privada em infra-estrutura.

O instrumento da concessão pode constituir-se em mais um elemento de equalização entre a receita tarifária, o custo da operação e o investimento realizado, garantindo retorno (geração de caixa) em empreendimentos econômica porém ainda não financeiramente viáveis, ou seja, nos quais a tarifa não é suficiente para a acumulação de renda pelo investidor, uma vez que os benefícios estão dispersos pelas populações usuária e indiretamente beneficiada.

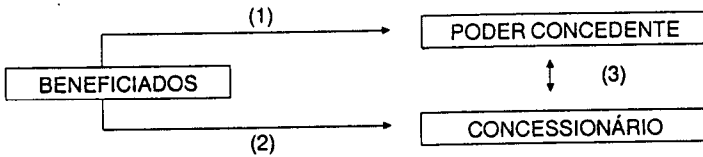
11 *Superados obstáculos constitucionais.*

12 *A gestão dos recursos do vale-transporte é, em muitos casos, realizada pelos operadores de ônibus.*

Os recursos adicionais a essa equalização tarifária podem ser viabilizados pelos fundos vinculados, caracterizando transferências internas de renda no setor privado, ou podem apoiar-se na arrecadação tributária do poder concedente. A operadora poderia, também, ser autorizada a se apropriar diretamente de benefícios indiretos, gerando receitas alternativas que equilibrem financeiramente o projeto.

Fica claro que a concessão deve ser tratada como instrumento de longo prazo, garantindo, a qualquer momento, o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, bem como as características técnicas e a qualidade da operação.

As transferências de renda propostas podem ser assim esquematizadas:



(1) Fundos vinculados específicos: viabilizam empréstimos ao poder concedente, ao garantir o retorno dos financiamentos concedidos, consistindo, ainda, em elemento de segurança para o investidor privado.

(2) Fundos vinculados gerais: reduzem o risco do ingresso de recursos privados e complementam recursos de custeio.

(3) Contratos de concessão: "via de mão dupla", na qual o empreendedor privado se apropria das externalidades de projetos em contrapartida à realização de investimentos em infra-estrutura.

As formas de atração do capital privado já identificadas são:

a) concessão para a exploração comercial em estações e terminais (empreendimentos imobiliários associados), recebendo o poder concedente, em contrapartida, a instalação de infra-estrutura operacional; neste caso a participação do capital privado é pontual; e

b) nos moldes do modal ônibus, operação privada do material rodante, com alocação de frota e sistemas (tração, controle e bilhetagem) pelo operador (previamente definidas pelo poder concedente as especificações técnicas dos equipamentos e a forma de remuneração), assumindo o poder público a instalação da infra-estrutura restante (podendo, inclusive, utilizar-se da alternativa anterior); os equipamentos podem representar de 30% a 60% do investimento total, montante que seria captado do setor privado, aliviando a

esfera pública; esse modelo vem sendo objeto de estudos para a implantação de sistemas de VLTs e da expansão de linhas de metrô. As receitas tarifária e não-operacionais podem, considerando as características da demanda, viabilizar concessões de operação privada, desconsiderados os dispêndios em obras civis, ainda suportados pelo Estado.¹³

A capacidade e a qualidade da equalização tarifária definirão o grau de participação dos recursos privados nesses projetos. Quanto maior e mais consistente for a arrecadação dos fundos vinculados, as receitas não-operacionais e a garantia de cumprimento do contrato de concessão, maiores as possibilidades de sucesso da parceria público-privada.

O capital da empresa operadora concessionária poderá ser formado por um conjunto, dentre os seguintes interessados:

- empreiteiras e fornecedores de equipamentos e sistemas, que se beneficiarão com a viabilização dos empreendimentos;
- operadores de ônibus, que perderiam renda na mudança;
- fundos de pensão;
- comerciantes locais;
- sistema financeiro.

3. Reflexos sobre a Atuação do BNDES

Os instrumentos de financiamento do BNDES também devem se adaptar às características dos investimentos do setor, funcionando como estimulador à viabilização dos mecanismos alternativos de financiamento e, também, da cooperação público-privada, que parece ser a solução a se perseguir.

O BNDES, que já teve papel relevante no apoio financeiro a importantes projetos de transporte de massa executados nas grandes capitais brasileiras, deve novamente contribuir, em linha com a sua missão de fomento – porém sem descuidar da administração do risco –, para o encaminhamento de um processo de equacionamento da situação até aqui descrita.

¹³ Os investimentos públicos, mesmo neste cenário, serão imprescindíveis, até mesmo para viabilizar as possíveis inversões privadas.

Assim, com relação à nova forma de atuação do BNDES, levantamos os seguintes aspectos:

a) que se estabeleça um programa mínimo de apoio aos projetos de transporte de massa considerados prioritários,¹⁴ de forma seletiva e criteriosa, viabilizando, fundamentalmente, a normalização dos sistemas de alta capacidade existentes (utilização da plena capacidade de transporte), promovendo as expansões referentes aos corredores estruturadores e atuando de forma pró-ativa na sua viabilização; tendo em vista a importância do programa para a grande massa trabalhadora do país, parece de todo justificável que a fonte de recursos para tal seja o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT);

b) que se proponha emenda constitucional que altere os artigos 160 e 167 da Constituição Federal, de sorte a permitir ao BNDES a equiparação de seus créditos aos da União e autarquias federais, no sentido de efetivo acesso aos Fundos de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM) como garantia ou meio de pagamento dos financiamentos ao setor público, reduzindo o risco de crédito de operações com equacionamento tradicional de recursos;

c) que sejam seletivamente superadas as restrições ao endividamento do setor público, associadas à Resolução 2.008; e, por fim,

d) que sejam definidas condições de financiamento adequadas a projetos de elevado investimento, longo prazo de retorno e equacionamento financeiro muitas vezes complexo e ousado; prazos, taxas, índice de participação e garantias deverão refletir a imprescindibilidade e a elevada premência na implantação destes empreendimentos.

Quanto à atualização das condições de financiamento do BNDES, cabe o seguinte comentário final:

No apoio ao setor público, um percentual mais elevado de participação do BNDES, desde que realizado sob um ambiente de menor risco, como é esperado na utilização dos fundos vinculados, além de estimular tais soluções, contribuirá para o equacionamento do investimento assumido por aquela esfera. Isso pode ser justificado, já que os recursos advindos de fundos vinculados específicos, a princípio, só estariam disponíveis após a

¹⁴ Estimativas realizadas pelo BNDES indicam que o programa em referência envolveria investimentos da ordem de R\$ 4 bilhões, a serem aplicados nos sistemas de transporte de massa dos principais centros urbanos do país, com maior expressão para os investimentos nas regiões metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro. Estima-se que a participação do Banco se situaria em torno de R\$ 2 bilhões, a serem aplicados, sobretudo, entre os anos de 1996 e 1999.

implantação do projeto, pois seriam instituídos apenas quando criado o benefício; seu papel seria, pois, de "avalista", tanto como instrumento de atração de recursos privados quanto como segurança de futura existência de recursos para a amortização de financiamentos.

Quanto ao apoio ao setor privado, dois aspectos são importantes:

- por se buscarem maiores participações de recursos próprios, que se presumem disponíveis, não se julgam consistentes participações mais elevadas do BNDES;¹⁵
- deve-se analisar, entretanto, a adequabilidade das taxas de juros em vigor com a remuneração do capital próprio prevista na concessão e, especialmente, do prazo de financiamento com o período de maturação e vida útil do projeto.¹⁶

Com relação ao apoio da FINAME, por fim, é recomendável que se promova maior diferenciação em seus Programas Especial e Automático, no financiamento aos equipamentos de transporte, segundo características e graus de inovação e de desenvolvimento dos sistemas propostos.¹⁷

Referências Bibliográficas

COMPANHIA DO DESENVOLVIMENTO DO PLANALTO CENTRAL (Codeplan). *Pesquisa domiciliar transporte*. Brasília, ago. 1991.

COMPANHIA DO METROPOLITANO DE SÃO PAULO. *Pesquisa de origem e destino 1987: região metropolitana de São Paulo, síntese das informações*. São Paulo, dez. 1989.

_____. *Estudo, análise e proposta de possibilidade de aplicação da contribuição de melhoria para captação de recursos de investimento para a Companhia do Metrô*. São Paulo.

15 A proposta visa à maximização dos investimentos sem a necessidade de modificar os atuais níveis de participação.

16 Há necessidade de se compatibilizar o prazo de financiamento com o prazo de retorno do capital investido. Admitindo-se que existem níveis máximos possíveis de suporte dos usuários e de equalização tarifária, quanto maior for a participação do capital privado, maior o pay-back. Assim, maiores prazos de financiamento, nesses casos, poderiam contribuir para viabilizar modelos de concessão privada mais ousados.

17 O reduzido diferencial entre as condições dos dois programas da FINAME tem desestimulado a viabilização de sistemas integrados; a inexistência de diferencial mais relevante, notadamente no índice de participação, qualquer que seja o tipo de veículo adquirido, desencoraja a introdução de tecnologias mais avançadas e mais caras, tais como ônibus articulados e elétricos, transmissões automáticas, veículos leves sobre trilhos etc.

MARCHETTI, Dalmo dos Santos, MAROT, Charles Edouard de Lima e Silva, SCHARINGER, João Francisco. *Proposta de viabilização de programa de transportes urbanos de passageiros, de alta capacidade, em parceria com o FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador*. Rio de Janeiro: BNDES, maio 1995.

MARCHETTI, Dalmo dos Santos, SCHARINGER, João Francisco. *A demanda por projetos de melhoria dos transportes urbanos e idéias para sua viabilização*. Rio de Janeiro: BNDES, maio 1994.

PIERRON, Maurice. *(Trabalho sobre sistema de transportes coletivos em via exclusiva na França)*. Centre d'Etudes des Transports Urbains (Cetur), Ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et de la Mer, Paris.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz, CARDOSO, Adauto Lucio. *O solo criado como instrumento da reforma urbana: avaliação do seu impacto na dinâmica urbana*. Rio de Janeiro: Ippur/UFRJ.