

## SÃO PAULO, TRANSPORTE PÚBLICO E EQUILÍBRIO FISCAL NOS ANOS 1990

Antonio Carlos de Moraes <sup>1</sup>

**Resumo:** os anos de 1990 marcaram fortemente a história econômica do Brasil pela assunção clara e obstinada da abertura dos mercados, da opção pela estabilização econômica, pela reforma do Estado, pela opção, enfim, das práticas neoliberais; este artigo, tomando como referência aspectos da experiência de gestão levada a efeito no governo do estado de São Paulo naquele período, procura mostrar como o projeto neoliberal no Brasil, oficialmente declarado no governo Collor, não ficou apenas no plano das intenções.

**Abstract:** *the 1990s shaken the economic history of Brazil by taking clear and defiant of open markets, the option for economic stabilization, the reform of the state, by default, finally, the practice of neoliberalism; this article as a reference aspects of the experience management conducted in the state government of São Paulo in this period, attempts to show how the neoliberal project in Brazil, officially declared the Collor administration, was not just in terms of intentions.*

**JEL Classification:** H

### 1. Ajuste fiscal: profissão de fé

Não é a pretensão deste texto enveredar pelo insípido caminho em que se desenvolve o debate — mais retório do que teórico — sobre a globalização, neoliberalismo, mundialização financeira (ou produtiva) e todos seus efeitos, sempre bons para os arautos da modernidade e nem sempre bons para os seus críticos. Nosso objetivo é apresentar evidências, deliberadamente de forma sumária, de que as coisas estão mudando abaixo da linha do Equador.

Algumas informações sobre o orçamento do estado de São Paulo, outras sobre o transporte público na Região Metropolitana de São Paulo, são os recursos que lançamos mão para alcançar nosso intento. A representatividade dessa “amostra”, como tudo mais que compõe este texto, podem ser discutidos como argumentos significativos que permitam extrapolações ou possam ser provas de mudanças. Estamos mais para defender essa representatividade, não só pela importância política e econômica do nosso universo de análise como pelo reconhecimento do ambiente e das reflexões teóricas que tivemos que fazer antes de nos

---

<sup>1</sup> Professor da Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas da PUC-SP e do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política da PUC-SP. Recebido em 12/02/2010. . Liberado para publicação em 18/03/2010.

lançarmos à análise e, que como já dissemos, não pretendemos explicitar neste momento.

Em *O futuro social da Europa* (FERRERA et alli, 2000), é realizada uma varredura sobre o conjunto de reformas que as diversas experiências do *Welfare State* experimentaram nos últimos vinte anos. Apesar das reconhecidas diferenças entre os países da União Européia quanto aos seus respectivos Regimes de Proteção Social, quer quanto à extensão como quanto à intensidade dos benefícios, um traço comum marca o debate e as mudanças efetivadas: a preocupação com o financiamento das Políticas Sociais, por força de uma restrição determinante — a estabilidade fiscal. Da Dinamarca à Portugal, essa restrição apresenta-se como uma **profissão de fé**.

O Brasil, como periferia do capitalismo desenvolvido, não participou do banquete do pós-guerra mas não pode fugir à tarefa de lavar os pratos. Mesmo com um leque de Políticas Sociais precárias, anunciou-se nos anos de 1980 e pôs-se firme em marcha nos anos de 1990, com a assunção à Presidência da República de Fernando Collor de Mello, a reforma do Estado no Brasil, que ganha contornos mais nítidos a partir de 1994, com Fernando Henrique Cardoso, cuja permanência como Presidente do Brasil prolongou-se até 2002, por força de sua reeleição no pleito eleitoral de 1998.

Aprofundamento do processo de privatização, congelamento dos salários do setor público, volúpia na arrecadação tributária (CPMF, congelamento da tabela do Imposto sobre a Renda), e por fim a obtenção de superávits primários, evidenciam a obstinação com que a questão fiscal foi conduzida no âmbito do Governo Federal ao longo dos anos de 1990. Retomando o objeto central deste trabalho, vamos ver mais de perto como o zelo pela questão fiscal se manifesta no orçamento público do estado de São Paulo, conduzido por forças políticas do mesmo partido do presidente Fernando Henrique Cardoso, o PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira)

## **2. Do déficit ao superavit no período 1991-1 998**

De 1991 a 1994, o estado de São Paulo teve à frente do poder executivo, Luiz Antonio Fleury Filho, do PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro). Mantendo uma gestão financeira parecida com a de seu antecessor Orestes Quécia, encerra seu mandato contabilizando um déficit orçamentário da ordem de 20%, conforme demonstrado na Tabela 1, que se segue.

**Tabela 1 – Desempenho orçamentário do estado de São Paulo, no período 1991-1994 (Em milhões de Reais de dezembro de 1998)**

	1991	1992	1993	1994	TOTAL
1-Receitas Correntes	21.672	19.751	18.208	23.274	89.204
2-Receitas de Capital	2.784	4.37	8.461	3.87	19.485
3-Receita Total	24.456	24.121	26.669	27.144	102.389
4-Despesas Correntes	19.895	20.469	24.338	23.988	88.69
5-Despesas de Capital	7.514	8.391	9.16	9.057	34.122
6-Despesa Total	27.409	28.86	33.498	33.045	122.812
Déficit Orçamentário $\{(3-6)/6\}$	-12%	-20%	-26%	-22%	-20%

Fonte: Suplemento Balanço Orçamentário do Diário Oficial do Estado de São Paulo

A primeira gestão de Mário Covas, correspondente ao período de 1991 a 1995, do ponto de vista da gestão do orçamento público, produz uma inversão rápida e clara dos resultados, como poderá ser observado na Tabela 2. Conseguindo um incremento da ordem de 20% na arrecadação tributária, valendo-se do aquecimento imediato da economia após a implantação do Plano Real, a e mantendo as despesas correntes nos mesmos níveis do governo anterior, o déficit orçamentário de 20% com que o governo Fleury encerra o seu mandato, reduz-se a um nível residual de 0,84% para o conjunto do período 1995-1998.

Cabe inclusive observar que nos exercícios de 1997 e 1998, os resultados orçamentários chegaram inclusive a apresentarem-se positivos, ainda que em patamares ínfimos. De uma forma geral, o resultado do período 1995-1998, apontando um déficit de apenas 0,84%, revela um desempenho excepcional do governo Mário Covas na consecução de uma meta fundamental na sustentação da política macroeconômica que caracterizou o governo de Fernando Henrique Cardoso, que é a estabilidade fiscal.

**Tabela 2 – Desempenho orçamentário do estado de São Paulo, no período 1991-1994 (Em milhões de Reais de dezembro de 1998)**

	1995	1996	1997	1998	TOTAL
1-Receitas Correntes	30.838	30.839	33.288	34.816	96.493
2-Receitas de Capital	3.425	3.426	57.414	4.326	11.177
3-Receita Total	34.263	34.265	90.702	39.142	107.67
4-Despesas Correntes	27.527	28.268	30.392	33.142	88.938
5-Despesas de Capital	7.721	6	59.706	5.919	19.639
6-Despesa Total	35.248	34.268	34.268	39.061	108.577
Déficit Orçamentário {(3-6)/6}	(2,87%)	(0,01)	0,67	0,21	(0,84%)

Fonte: Suplemento Balanço Orçamentário do Diário Oficial do Estado de São Paulo

Por uma imposição do próprio objeto deste trabalho, não estamos aqui explorando uma análise mais ampla da lógica e das conseqüências do modelo econômico liberalizante assumido com a implantação do Plano Real, mas vale lembrar ao leitor que os serviços da dívida externa do Brasil drenaram os resultados dos superávits primários do orçamento público nacional e ainda não se dão por satisfeitos.

### **3.O transporte público em São Paulo e o equilíbrio fiscal**

Dentro da preocupação central deste trabalho, vamos focar o setor de transporte público e avaliar os efeitos dessa mudança de rumos na condução da gestão dos recursos públicos por força do modelo econômico hegemônico.

A análise do orçamento do Estado de São Paulo levando em conta as despesas por função, contemplando o período de 1991 a 1998, embora não indiquem uma clara tendência de fuga do Estado com relação aos seus compromissos com os investimentos de caráter social, levantam alguma suspeita nessa direção. Saúde e Saneamento e Transportes, foram setores que perderam participação relativa na composição do total de despesas no

orçamento estadual. O primeiro, por exemplo, encerra o governo Fleury com um total de despesa representando 10 % do total e encerra o governo Covas com uma participação reduzida para 7,7%. Transportes apresenta uma redução mais drástica, caindo de 10% para 5%. Educação e Cultura mantiveram uma participação de 10%.

No caso do setor de transporte, que é o nosso foco principal, é possível averiguar os efeitos da política liberalizante através de uma análise mais específica, contemplando o resultado econômico e financeiro das operadoras de transporte público ainda sob a gestão do Estado.

A Tabela 3 mostra a relação receita/custo (RC) agregando o resultado de três empresas operadoras e gestoras de transporte público no âmbito da Região Metropolitana de São Paulo – RMSP. São elas, a Companhia do Metropolitano de São Paulo – METRÔ, a Companhia Paulista de Trens Metropolitanos – CPTM e a Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos – EMTU, que juntas respondem por quase metade de todos os deslocamentos realizados na região.

Esclarece-se que a receita considerada na análise é fundamentalmente a receita operacional, decorrente da cobrança de bilhetes. Por sua vez, o custo representa o que se convencionou chamar no setor de custo operacional depurado, no qual não se incluem a remuneração do capital e a depreciação.

**Tabela 3 – Evolução da relação receita/custo para as empresas públicas, operadoras do transporte público na RMSP, no período 1991-1994 (em %)**

	1991	1992	1993	1994
METRÔ	75,95	81,60	76,58	85,99
CPTM(EX CBTU)	62,42	90,91	53,45	65,19
CPTM(EX FEPASA)	66,25	67,81	77,90	81,76
EMTU	35,97	43,31	51,97	60,23
TOTAL	67,44	77,21	69,33	78,25

Fonte: Secretaria dos Transportes Metropolitanos – abril de 1999.

Observa-se que no caso da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos, os resultados são apresentados em separado para as duas parcelas que correspondiam às antigas empresas operadoras, cuja fusão deu origem à CPTM. É possível então constatar-se que ao longo do período 1991 a 1994, a receita operacional obtida, chegou a atingir, no máximo, pouco mais de 78 % do total do custo depurado, evidenciando a necessidade de aporte de recursos orçamentários a título de subvenção às empresas operadoras.

A Tabela 4 explicita os mesmos resultados abrangendo o período do primeiro governo Covas, que vai de 1995 a 1998

**Tabela 4 – Evolução da relação receita/custo para as empresas públicas, operadoras do transporte público na RMSP, no período 1995-1998 (em %)**

	1995	1996	1997	1998
METRÔ	113,42	119,32	120,44	112,86
CPTM	-	62,83	58,30	54,32
CPTM(EX CBTU)	64,51	-	-	-
CPTM(EX FEPASA)	99,23	-	-	-
EMTU	85,72	83,82	96,54	104,24
TOTAL	97,25	94,07	93,19	86,68

Fonte:Secretaria dos Transportes Metropolitanos – abril de 1999.

Na análise da Tabela 4, destaca-se que a partir de 1996, os resultados apresentados para a CPTM já consolidam contabilmente a referida fusão entre CBTU e FEPASA. É possível então verificar que há uma drástica mudança no comportamento dos resultados, sendo que no período, a receita operacional, nos três primeiros anos, cobre cerca de 95% do custo depurado. O resultado no período só não foi melhor porque a CPTM, que resultou de um processo de fusão, herdou pesados passivos, principalmente da CBTU, cuja origem está na deteriorada Rede Ferroviária Federal (RFFSA). Portanto, requereu uma presença mais forte dos recursos públicos para reorganização e modernização da empresa.

Pode-se dizer que a principal alavanca para essa observada mudança de curso nos resultados das operadoras públicas de transporte público urbano, foi a adoção sem reparos do que se costuma chamar de “realismo tarifário”

quando se trata de preços de bens e serviços públicos. Este realismo foi possível a partir de uma mudança institucional na forma de aporte de subsídios ao setor. A tradicional subvenção deu vez a preços mais elevados da tarifa, que por sua vez, foram viabilizados pela adoção do mecanismo do Vale Transporte, que transfere às empresas empregadoras o encargo de cobrir as despesas dos seus trabalhadores. Estas empresas, por seu turno, transferem esse encargo aos preços, fechando o circuito com a também tradicional socialização do custo de reprodução da força de trabalho, que deixa de ser feita via orçamento público.

Para que se tenha uma idéia da força desse realismo tarifário, vale observar que em dezembro de 1980, a preços de agosto de 1999, o valor do bilhete unitário do metrô correspondia a R\$ 0,73. Na mesma base de preços, o mesmo bilhete estava à disposição nas bilheterias ao valor de R\$ 1,40. Considerando que ocorreu uma mudança na sistemática de tarifação do metrô, que passa a dar maior importância aos chamados bilhetes múltiplos, e, tomando-se o valor do bilhete múltiplo de menor custo para o usuário, que dá direito a dez viagens e que era à época vendido nas bilheterias a R\$ 1,15, é possível sentir os efeitos da política de realismo tarifário (MORAES, 1999).

É evidente que esta via não foi a única responsável pela guinada no comportamento dos resultados econômicos e financeiros das operadoras públicas. Revisões de contratos anteriores, um maior rigor do ponto de vista da gestão das despesas também fez parte do processo de reversão, que aliás, são instrumentos típicos e necessários quando se almeja o equilíbrio fiscal. Também uma recuperação da demanda por transporte, especialmente em 1995 e 1996, ajudaram a melhorar o desempenho das operadoras públicas. Em 1997 e 1998 esta recuperação já não esteve presente mas o desempenho econômico e financeiro manteve-se em bons níveis.

Cruzando-se esses resultados, com a observação feita anteriormente sobre o desempenho das despesas orçamentárias por função, em que se verifica uma sensível redução da participação das despesas com transporte no total das despesas do orçamento do estado de São Paulo no período 1995 a 1998, é possível levantar-se aqui uma das fontes dessa redução: a diminuição da necessidade de aportes de recursos orçamentários para subvencionar a operação das empresas operadoras públicas.

#### 4. Considerações finais

Todo esse movimento apresentado nas seções anteriores compreende uma estratégia que visa aprofundar o afastamento do Estado de uma de suas funções clássicas, que é prover o transporte público. A privatização do transporte público, ou melhor, do que ainda é público, está por vir e todo esse trabalho de saneamento financeiro visou, num primeiro momento uma redução da pressão sobre os recursos orçamentários para manutenção do sistema de transporte, para tornar viável a transferência da operação ao setor privado. Cabe lembrar ainda que fez parte desse movimento a execução dos Programas de Demissão Voluntária, contando repentinamente com vultosos recursos, além de outras medidas de “enxugamento” das empresas

Hoje já temos em operação pelo capital privado uma das linhas do sistema metroviário, a Linha 4, ou Linha amarela, operada por um consórcio de empreiteiras. Diversos projetos na área de transporte público envolvendo metrô e trens, estão sendo modelados em PPP (Parceria Público Privada), consolidando o movimento de afastamento do Estado de mais um serviço público essencial.

. Todas essas ações compõem um processo ainda em curso, mas com o que foi possível registrar sobre a história recente, permitem concluir, como já foi dito inicialmente, mesmo sem um aprofundamento das reflexões teóricas, que as coisas estão mesmo mudando abaixo da linha do Equador e que por isso mesmo o ajuste fiscal revela uma profissão de fé dos políticos e dos executivos do Brasil.

#### Referências Bibliográficas

- FERRERA et alli. *O futuro da Europa Social*. 1.ed. Lisboa: Celta Editora, 2000. 150p.
- SECRETARIA DOS TRANSPORTES METROPOLITANOS. *Desempenho econômico e financeiro das empresas operadoras de transporte de passageiros – RMSP*. 1991-1998. São Paulo: Secretaria dos Transportes Metropolitanos, abril de 1999.
- MORAES A.C. *O transporte coletivo e as mudanças na proteção social*. Anais da II Jornada de Economia Política. Belém, 1999.