**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA**

**Política pública e poder: interesses associados entre políticos e empresas na
governança da expansão do metrô de São Paulo**

Carolina Requena

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo sob a orientação do Prof. Eduardo Marques.

(Versão corrigida)

**SÃO PAULO
Maio de 2020**

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

R427p Requena, Carolina
 Política pública e poder: interesses associados
 entre políticos e empresas na governança da expansão
 do metrô de São Paulo / Carolina Requena ; orientador
 Eduardo Marques. - São Paulo, 2020.
 117 f.

 Tese (Doutorado)- Faculdade de Filosofia, Letras
 e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.
 Departamento de Ciência Política. Área de
 concentração: Ciência Política.

 1. Políticas públicas. 2. Política. 3. Governança.
 4. Financiamento eleitoral. 5. Corrupção. I. Marques,
 Eduardo, orient. II. Título.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS

ENTREGA DO EXEMPLAR CORRIGIDO DA DISSERTAÇÃO/TESE

Termo de Ciência e Concordância do (a) orientador (a)

Nome do (a) aluno (a): Carolina Requena Pereira

Data da defesa: 09 / 03 / 2020

Nome do Prof. (a) orientador (a): Eduardo Marques

Nos termos da legislação vigente, declaro **ESTAR CIENTE** do conteúdo deste **EXEMPLAR CORRIGIDO** elaborado em atenção às sugestões dos membros da comissão Julgadora na sessão de defesa do trabalho, manifestando-me **plenamente favorável** ao seu encaminhamento e publicação no **Portal Digital de Teses da USP**.

São Paulo, 29 / 5 / 2020

(Assinatura do (a) orientador (a))

RESUMO

A presente tese analisa evidências empíricas da atuação coordenada entre empresas cartelizadas e políticos para extração de recursos da política pública da expansão do metrô de São Paulo. A pesquisa encontrou elementos de conjunção entre dinâmicas reportadas em separado em investigações realizadas por autoridades estatais, indicando a existência de um esquema único destinado a gerar e distribuir recursos para o financiamento político. O mecanismo para a geração dos recursos é a subida de preços de contratos de compras públicas graças à cartelização das empresas que têm o Estado como cliente na provisão de infraestrutura e materiais operacionais para metrô. O mecanismo para a distribuição destes recursos é o pagamento de propinas a burocratas do Estado e políticos. O funcionamento deste esquema lesa não só a implementação da política pública, em função dos custos de coordenação dos atores envolvidos, como também a livre concorrência e a competição democrática.

ABSTRACT

This thesis analyzes empirical evidence of the coordinated action between cartelized companies and politicians to extract public policy resources from the expansion of the São Paulo subway. The research found elements of a conjunction between dynamics reported separately in investigations by state authorities, indicating the existence of a single scheme to generate and distribute resources for political funding. The mechanism for the generation of funds is the increase in the price of public procurement contracts thanks to the cartelization of companies that have the state as their client in providing infrastructure and operational materials for subways. The mechanism for distributing these resources is the payment of bribes to state bureaucrats and politicians. The functioning of this scheme not only impairs the implementation of public policy – due to the coordination costs of the actors involved –, but also free market competition and democratic competition.

Lista de siglas

BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CADE	Conselho Administrativo de Desenvolvimento Econômico
CBTU	Companhia Brasileira de Trens Urbanos
CGPPP-SP	Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas do Estado de São Paulo
CPTM	Companhia Paulista de Trens Metropolitanos
EBTU	Empresa Brasileira de Trens Urbanos
EMPLASA	Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S/A
EMTU	Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos
GEM	Grupo Executivo do Metrô
GESP	Governo do Estado de São Paulo
IO	Imprensa Oficial
MPF	Ministerio Público Federal
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU	Organização das Nações Unidas
PITU	Plano Integrado de Transporte Urbano
PPP	Parceria Público-Privada
RMSP	Região Metropolitana de São Paulo
SPTRANS	São Paulo Transporte SA
STM	Secretaria dos Transportes Metropolitanos
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TRE	Tribunal Regional Eleitoral
TRENSURB	Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre SA
UITP	International Association of Public Transport

Agradecimentos

Agradeço a meu orientador, Eduardo Marques, por acompanhar com interesse o dinamismo que foi característico do objeto de estudo desta tese, estando sempre de prontidão para acolher reformulações e opinar sobre elas.

Agradeço a Patrick Le Galès, supervisor de meu doutorado sanduíche na Sciences Po – Paris, pela solidez das sugestões feitas à pesquisa, não só no período muito profícuo em que estive naquela instituição, como também em seminários internacionais organizados no âmbito do projeto *What is Governed* (WHIG) em parceria com o Centro de Estudos da Metrópole (CEM/Cebrap/USP).

Ao professor Le Galès agradeço ainda pelo convite para apresentar uma versão parcial da presente tese no seminário *Cities Are Back in Town*, organizado pela École Urbaine da Sciences Po, em junho de 2018. Agradeço ao coordenador do seminário à época, Francesco Findeisen, com quem pude debater a temática das compras públicas em uma perspectiva comparada, aprendendo com ele sobre casos do norte global.

Agradeço a Florence Haegel, Diretora do Centro de Estudos Europeus e de Política Comparada (CEE) da Sciences Po, por avalizar meu período como pesquisadora visitante. Minha estadia na instituição teve o apoio operacional de Linda Amrani, secretária geral do CEE, e de sua assistente Silvia Duerich Morandi, a quem sou muito grata.

Meus agradecimentos à professora Maria Rita Loureiro e ao professor Adrian Gurza Lavalle pela avaliação e comentários feitos em minha banca de qualificação no final de 2016, quando esta pesquisa ainda não tinha sido atingida pela publicização de documentos que tornaram impossível não mudar consideravelmente sua hipótese. Ainda assim, considerações feitas pelos professores acerca da relação entre burocracias técnicas e políticos eleitos (tema original da pesquisa) foram muito úteis e estão presentes de alguma forma no presente volume.

Agradeço à professora Claire Colomb (Bartlett School of Planning, University College London – UCL) e ao colega Côme Salvaire (Sciences Po-Paris/CEE) pelos comentários sobre versão parcial deste trabalho, apresentada em setembro de 2017

na 5ª Summer School Leeds/Londres em Estudos Urbanos Comparados do RC-21 da ISA (Associação Internacional de Sociologia) em parceria com o IJURR (International Journal of Urban and Regional Research). À ocasião tive o prazer de conhecer a Taísa Sanches, pesquisadora da PUC-Rio, e o Matías Ocaranza, da UnB, amigos que se interessam por minha pesquisa até hoje e a quem agradeço por isso.

Desde novembro de 2016, quando passei a prestar dedicação exclusiva à pesquisa de doutorado no Departamento de Ciência Política da USP, pude contar com bolsas Capes e Cnpq, instituições às quais sou grata. No Departamento, meu obrigado especial ao Vasne, que sempre atendeu com zelo a todas as minhas solicitações referentes a bolsas, financiamentos e à licença maternidade.

A maior força para finalizar esta tese certamente veio da minha filha, Iara. A ela agradeço por ser uma maravilha que acontece todos os dias diante dos meus olhos.

Outra mulher maravilhosa que teve grande papel nesta jornada é minha mãe, Cristina, que me convenceu a seguir com a seleção para o doutorado quando enfrentávamos os tempos mais difíceis de nossa vida e eu queria desistir. Sua fortaleza, hoje em memória, me ajuda a realizar todo tipo de coisa difícil, esta tese inclusive.

Ao Paulo, meu companheiro, agradeço por ser um homem apaixonado e por ter segurado muita onda para que eu finalizasse esse trabalho com uma bebezinha em casa – além de ter lido tudo o que pôde do volume quando não estava cuidando dela.

Aos meus irmãos, Isabela e Leandro, agradeço pela amizade. À Bela por ter-se convertido de irmãzinha em uma mulher com quem posso contar nos momentos mais graves. Ao Lê por estar sempre de olho em tudo e trazendo presentes que faz com as próprias mãos. Ao Manuel agradeço por ser um pai amoroso e confiante nas minhas escolhas.

Tenho amigas pra valer, a quem sou grata por motivos de tese e outros. À Julia Contier, agradeço por estar perto haja o que houver desde 2002. À Júlia Gimenes, sou grata por sempre perguntar se está tudo bem, por me fazer saber que posso contar. À Maira Rodrigues, por estar sempre pronta a emitir juízos sábios sobre os

mais diversos assuntos, inclusive esta tese – quem mais gritaria meu nome do meio da rua no centro de São Paulo na véspera do depósito só pra dar um abraço junto da Carlinha Bezerra, que arquitetou esse carinho? Quero agradecer também à Hellen Guicheney, nossa musa dark, protagonista de conversas ácidas e por isso tão profícuas. Pedro e João Moreco, meus cumpadis, meus companheiros de feira (que trouxeram comida na véspera do dia D), muito obrigada pelo carinho comigo e por serem a rede de apoio à paternidade do Paulo. À Cris Socci e ao Manu Costa agradeço pela amizade longeva.

Quero agradecer pelo convívio e encontros prazerosos nos corredores do DCP e fora deles à Raissa Wihby (que lia, ainda no mestrado, trabalhos meus sobre mobilidade urbana desde um ponto de vista da teoria normativa), à Andreza Davidian, ao Lucas Petroni, ao Rogério Barbosa, à Gabriela Rosa, à Patricia Nabuco e ao Victor Araujo.

Em minha passagem por Paris ganhei uma amiga muito hospitaleira, a Barbara Vilela, a quem agradeço pelas conversas, comes e bebes tão reconfortantes para quem está longe de casa. Também tive a alegria de conhecer a Gabriela Mendez Fernandez, que agradeço pela amizade nascida da convivência no labô, da afinidade de interesses acadêmicos e das caminhadas que fizemos pela cidade, por vezes junto da querida Angela Mendez. Ao Adrien Degeorges sou grata pelos debates sobre São Paulo e pela feijoada que cozinhamos em sua casa. À Elena Escalante, ao Roberto Rodriguez, ao George Georgarakis, ao Bilal Hassan e ao Niccolò Morelli agradeço pelos almoços internacionais no bandeirão da SciPo.

Por fim, agradeço sempre à turma do CEM, lugar tão especial onde me reconectei com as ciências sociais e que guardo com tanto carinho. Um obrigada especial à Daniela Costanzo pela irrestrita e pronta disponibilização de dados sobre o metrô de São Paulo. E muitos obrigadas à Betina Sarue, ao Samuel Ralize, ao Guilherme Minareli e ao Marcos Campos pelas trocas sempre intrigantes sobre os estudos urbanos.

SUMÁRIO

Introdução	11
• Políticas públicas sob regime de governança	15
• As especificidades de uma política urbana – e de infraestrutura	17
• O programa de expansão do metrô de São Paulo: indicadores de fracasso...	19
• A política de mobilidade urbana: evidências da importância da dimensão político-partidária	22
• Hipóteses	26
• Metodologia	28
 Capítulo 1 – O <i>policymaking</i> como ambiente de <i>politics</i>	 32
• Os estudos de políticas públicas: de abordagens parceladas a modelos complexos	32
• A análise de governança como espaço de inclusão da política	37
• Capitais do urbano e compras públicas	41
 Capítulo 2 – Construção, operação e expansão do metrô de São Paulo	 47
• Trajetória institucional	47
• O metrô hoje	48
• O financiamento da construção e operação de linhas	53
• Linhas construídas pelo Estado (via contratos com empresas privadas) e operadas pelo Estado	56
• Linhas construídas pelo Estado e operadas pela iniciativa privada	59
• A linha de PPP “integral”	62
 Capítulo 3 - Empresas que fabricam preços altos: um cartel na ponta privada da governança	 66
• Os carteis	68

• Os carteis de metrô e trens investigados pelo CADE	72
• A atuação dos carteis em São Paulo	79
• As estratégias e as dificuldades de coordenação dos carteis	82
• As linhas de metrô afetadas pelos carteis em São Paulo	83
 Capítulo 4 - Políticos que recebem parte do preço alto da policy: o caixa 2 na	
ponta pública da governança	88
• Financiamento político e competição democrática	89
• O esquema em sua ponta pública	92
◦ <i>Linha 2-Verde: financiamento de governabilidade</i>	94
◦ <i>Linha 5-Lilás: repasses para campanhas eleitorais</i>	99
◦ <i>Linha 6-Laranja: a “taxa de sucesso”</i>	101
• Esquematização dos interesses associados entre políticos e empresas.....	103
 Conclusão	107
 Referências Bibliográficas	110

INTRODUÇÃO

O que explica resultados fracassados de uma política pública? A presente tese procura responder a esta pergunta tendo como objeto de pesquisa a política de expansão do metrô de São Paulo.

Define-se como política de expansão do metrô o conjunto de planos de expansão oficialmente anunciados, execuções de obras e entregas de linhas e estações realizados desde os anos 2000, quando o Governo do Estado de São Paulo retoma inaugurações após cerca de uma década sem ampliar a rede originária do sistema de metrô. A política corresponde à extensão da Linha 2-Verde, à Linha 5-Lilás, à Linha 4-Amarela e à Linha 6-Laranja. São considerados resultados fracassados os atrasos na entregas.

A política de expansão não está descrita em um só documento ou publicada como um programa de governo, mas pode ser delimitada empiricamente. Nesse sentido, amparo a delimitação do objeto na noção de Hugh Heclo de que a política pública não é um fenômeno pronto para a investigação acadêmica, mas, antes, um fenômeno a ser construído analiticamente a partir de observação:

“a política pública não parece ser um fenômeno auto-definido; é uma categoria analítica, cujos conteúdos são identificados pela analista e não pelo *policymaker* ou por marcos legislativos ou administrativos. Não existe um dado exato que constitua a *policy* e que esteja aguardando no mundo para ser descoberto. Uma política deve ser considerada um curso de ação ou inação, ao invés de decisões ou ações específicas; e tal curso tem de ser percebido e identificado pela analista em questão. A política pública existe a partir da interrogação, e não da intuição, de fenômenos políticos”¹. (Heclo, 1974:85)

¹ Original: “*Policy* does not seem to be a self-defining phenomenon; it is an analytic category, the contents of which are identified by the analyst rather than by the *policy*-maker or pieces of legislation or administration. There is no unambiguous datum constituting *policy* and waiting to be discovered in the world. A *policy* may usefully be considered as a course of action or inaction rather than specific decisions or actions, and such a course has to be perceived and identified by the analyst in question. *Policy* exists by interrogating rather than intuiting political phenomena” (Heclo, 1974:85)

A observação da política de expansão do metrô incluindo-se evidências empíricas comuns às linhas, para além da circunscrição temporal da retomada de entregas pelo governo, corrobora a delimitação sugerida acima. Os contratos das linhas reunidas aqui como objeto da política de expansão foram, todos, alvo da atuação de dois carteis desde pelo menos o fim da década de 1990 (CADE, 2013, 2017), seja o cartel de empresas provedoras de estrutura, seja o de empresas fornecedoras de materiais para operação das linhas, sejam ambas (Capítulo 3).

Em agosto de 2019, às vésperas da conclusão desta tese, tornaram-se públicas evidências da existência de um esquema de pagamentos ilícitos, por parte de empresas implicadas nos carteis, a políticos em troca de vantagens em contratos de linhas de metrô constantes da política de expansão. O esquema será retratado no Capítulo 4.

De modo que a hipótese original da tese, de que a atuação dos carteis se configurava em um dos determinantes para os resultados fracassados da política de expansão do metrô, passou a tratar como determinante desse resultado não somente os carteis, mas o esquema entre eles e políticos.

A hipótese foi explorada por meio de pesquisa documental primária, em que concatenei i) dados quali e quantitativos extraídos de procedimentos investigativos conduzidos pelo CADE (Conselho Administrativo de Defesa Econômica) com ii) dados qualitativos extraídos de um processo instaurado pelo MPF (Ministério Público Federal) a partir de colaboração premiada celebrada com um ex-diretor do Metrô.

Por sua vez, a base para a classificação da política de expansão do metrô como portadora de resultados fracassados são indicadores empíricos objetivos.

Em primeiro lugar, a expansão da rede se encontra muito atrasada em relação às entregas anunciadas oficialmente pelos próprios governos responsáveis pela política ao longo do tempo. Essa forma de contraste é a única admissível para uma análise justa do que se suponham fracassos de política – não se deve, ao contrário, testar o resultado da policy implementada contra formulações de adversários políticos ou de outras comunidades de *policy* (McConnell, 2010).

Em segundo lugar, a rede de metrô de São Paulo é, hoje, muito menor do que redes de mesma idade em cidades de mesmo porte em outros países, inclusive na América Latina, o que significa não ser descabido avaliá-la como alguém do que poderia ter alcançado guardadas condições razoáveis de comparação no cenário internacional, como veremos em detalhe mais adiante.

Do ponto de vista teórico e conceitual, não há consenso sobre o que constitui um fracasso de política (*policy failure*), em especial por haver uma dificuldade de se adotar critérios objetivos para fazer uma avaliação desse tipo. Esta dificuldade está relacionada às potenciais interpretações feitas pelos atores envolvidos no policymaking – de um lado, seus proponentes, interessados em defender resultados de política como bem-sucedidos; de outro, seus opositores, interessados em apontar fracassos (McConnel, 2010). A única saída correta a ser adotada por analistas é contrastar resultados com as propostas emitidas pelos próprios responsáveis pela policy ou com parâmetros amplamente acordados e publicizados multilateralmente.

Defendo que uma conceituação do fenômeno do fracasso de política promoverá ganho teórico, pois a observação de algo que falhou pode nos informar sobre elementos e dinâmicas que permitem ou facilitam a entrega precária de uma política pública. Isso importa ao menos de duas formas.

Analisar *policy failures* tem potencial analítico e teórico ao colaborar com o conhecimento sobre dinâmicas de poder associadas ao *policymaking* e não somente aos momentos e ambientes diretamente ligados a eleições. Em segundo lugar, pode contribuir para o conhecimento empírico que deságua na subárea de avaliação de políticas públicas, levando-se em conta a política.

A meu ver, colaborar com a construção de um conceito que possa acomodar o que de outra forma indagaríamos de maneira dispersa como “o que deu errado?” ou “por que a política atrasou?” pode ser de valia para uma efetiva sistematização do conhecimento sobre políticas mal-sucedidas e, principalmente, seu bastidor político.

De todas as formas é importante adiantar que a disciplina mais interessada no fenômeno de *failure*, a Administração Pública, associa pouco a ocorrência de fracasso à dimensão política (*politics*) presente na consecução de políticas.

“Alguns analistas de política pública preferem manter distância da *politics*, porque ela é vista como uma distração da forma racional de análise de *policy*” (McConell, 2010).

Por outro lado, desde o ponto de vista da ciência política, ainda em 1974, Hugh Heclo atentava para a atitude envergonhada dos pesquisadores de *politics* diante das políticas públicas, declarando-se disposto a examinar seu objeto de estudo (o estado de bem-estar social) com o objetivo de apreciar “a relação do processo político com as escolhas sociais coletivas contidas na política pública” (Heclo, 1974:10).

Na contramão desta atitude analítica, parto da premissa de que a *politics* impacta centralmente a condução e o resultado da política pública, não devendo ser deixada de fora da problematização de pesquisa sobre *policymaking*. No caso aqui analisado, a *politics* eleitoral, partidária, tem importância central.

As expressões de fracasso da expansão do metrô de São Paulo tornam-se interessantes como enigma para um estudo sobre *politics* na medida em que estão presentes numerosas condições para que tal política pública (*policy*) fosse bem sucedida: i) São Paulo é o estado mais rico da federação, ii) seu governo tem a prerrogativa exclusiva sobre a realização de metrô, o que evita problemas de coordenação e competição entre burocracias públicas, iii) conta com a burocracia técnica de transporte/mobilidade mais qualificada do país; e, ademais, iv) é a unidade federativa com a menor alternância político-partidária do país desde a redemocratização, o que supostamente garante continuidade de programas e políticas públicas. Por que, diante destas condições prognósticas de sucesso, a política de expansão do metrô apresenta elementos de fracasso?

A hipótese principal desta pesquisa é que a política pública em questão apresenta fracassos porque sua governança privilegia, em detrimento da entrega do serviço, a sustentação de acordos estáveis entre políticos e atores privados para extração de recursos destinados a interesses privados, cuja coordenação consome tempo e dinheiro da realização ideal da *policy*.

A hipótese se baseia na premissa de que *policy making* e *politics* são indissociáveis e imbricadas, apoiando-se em evidências empíricas da existência dos citados acordos estáveis e de seus impactos na entrega da política.

Perseguir a hipótese descrita acima exige a adoção de arcabouços teóricos e enquadramentos analíticos que permitam a observação de um conjunto de elementos e dinâmicas perpassados por *politics* e permeados por interesses de atores estatais e não-estatais. Dentre estes arcabouços e enquadramentos, objetos do Capítulo 1, adianto aqui as noções de governança e instrumentalização da política pública.

Políticas públicas sob regime de governança

Na democracia representativa, atores eleitos para ocupar os poderes executivos do Estado são legal e legitimamente os detentores da prerrogativa de governar as políticas públicas. No entanto, na realidade eles raramente o fazem sem estabelecer parcerias e contratos com atores de fora do Estado, com e sem fins lucrativos, que por sua vez trazem para a formulação e a implementação destas políticas seus próprios interesses.

Apreender a amplitude de elementos e dinâmicas envolvidas nestas parcerias exige um enquadramento analítico que acate a ação de atores para além do Estado, obviamente nem todos com o mesmo poder, nem presentes sempre, mas todos com necessidade de consideração no desenho de pesquisa quando se trata de buscar compreender e explicar o curso e o resultado de políticas públicas. Entendo que o enquadramento apropriado para essa tarefa seja o da governança.

Uma revisão da literatura sobre governança revela que ela vem sendo construída tanto como conceito quanto como ferramental analítico (Capítulo 1). De forma expressa, para os propósitos desta Introdução, governança deve ser entendida como o governo das políticas públicas compartilhado entre atores de governo e atores privados, que se coordenam com o objetivo de atingir, cada um, seus interesses².

² A interação do poder executivo eleito com os outros poderes de Estado e órgãos de controle, e, no caso federativo, com poderes executivos de outros entes, é nesta tese considerado governo.

A presente tese irá utilizar a noção de governança como ferramental analítico, pois, ao acatar a existência de um arranjo deste tipo, torna-se capaz de mapear seus elementos e dinâmicas para posterior qualificação da condução das políticas públicas.

Observar a consecução das políticas públicas desde esta perspectiva é o caminho mais promissor para se capturar a *politics* por trás da *policy* em sua expressão mais complexa possível, inclusive suas expressões de informalidade e ilegalidade (considerando-se o limite dos jogos ocultos em *politics*).

Não se trata de afirmar que *politics* não afeta o *policymaking* em uma situação de baixa ou nenhuma presença de atores privados, o que seria um erro crasso, mas, sim, de afirmar que a presença de contratos de compras públicas tende a amalgamar interesses de políticos e empresas, como no caso aqui pesquisado, conectando a *politics* eleitoral ao *policymaking*. Espera-se que em diversos outros casos, *politics* e *policymaking* estejam conectados; portanto, o fato a destacar é que é preciso manter distância de desenhos de pesquisa que não levam em conta de alguma maneira a Política.

Acatar a existência e examinar os conteúdos de uma governança das políticas públicas é rejeitar partir da noção normativa de que políticas públicas são exclusivamente destinadas à realização do interesse público, correspondendo a respostas elaboradas tecnicamente a partir de problemas perfeitamente identificados na sociedade. Pode-se encontrar esse resultado – uma *policy* realizada em conformidade com o interesse público –, mas não se deve partir desse pressuposto, sob risco de não ser capaz de enxergar a *realpolitik* presente.

De maneira análoga, compreender os instrumentos de execução da política pública como portadores também de interesses colabora para a aproximação à *politics* contida no *policymaking*.

Instrumentos de política pública, como enquadro na presente tese os contratos de compras públicas entre governos e empresas, não são mera formalização jurídica de obrigações das partes, de caráter “natural”, mas, antes, “aparatos técnicos com o

propósito genérico de portar um *conceito concreto da relação política/sociedade*, apoiado em um conceito de regulação” (Lascoumes e Le Galès, 2007:4).

Ou seja, ao estabelecerem – a partir de um cardápio de *possibilidades* – determinados papéis, obrigações e vantagens que recaem sobre Estado e capitais, contratos não são estritamente técnicos, mas, sim, acordos portadores de visões de mundo e interesses das partes contratadas para a realização da ação pública. Ademais, espera-se que esteja embutida nestes acordos a antecipação dos efeitos políticos de sua realização, ainda que não venham a se realizar ou se desdobrem em efeitos inesperados.

Adotar a premissa de uma condução complexa e política das políticas públicas, que potencialmente envolve ilegalidades e informalidades, não significa aderir a uma postura acrítica e normalizadora diante de um estado de coisas potencialmente nocivo ao interesse público. Significa, antes, adotar uma postura analítica realista sobre como atores diversos se coordenam para conquistar certos objetivos, muitas vezes de caráter particular. Dessa forma, expõem-se as estratégias adotadas pelos atores para o estabelecimento de uma certa governança e torna-se possível emitir juízos de valor a seu respeito, balizados em concepções sobre o interesse público e sobre como ele deve ser governado. Estas estratégias, por sua vez, podem ser constrangidas pelas especificidades da política pública.

As especificidades de uma política urbana – e de infraestrutura

A presente pesquisa e a tese derivada analisam evidências empíricas relativas a uma política que é, a um só tempo, urbana e de infraestrutura.

O recurso ao enquadramento analítico da governança é especialmente vantajoso para a investigação de *politics* e *policy* na cidade, que envolvem os chamados “capitais do urbano” (Marques 2016), caso do programa de expansão do metrô.

A cidade atrai capitais específicos, capazes de realizar seus lucros apenas graças à dinâmica da vida urbana, ou seja, capitais que não existiriam fora da urbanização (Marques, 2016). Fazem parte deste rol tanto os capitais ligados à construção de

infraestrutura para mobilidade urbana quanto os capitais ligados à operação dos serviços (Capítulo 1).

Ao mesmo tempo, a cidade é um ambiente político realizado em um espaço finito e historicamente construído, que reúne atores cujas estratégias de ação estão intimamente ligadas à dimensão do espaço: ofertas de políticas, eleitorados, permanência no poder, estabelecimento de grupos, máquinas políticas, dentre outros fenômenos de *politics*. Tal constrangimento material de ordem espacial – e finita – exige cálculos específicos dos atores envolvidos, tanto os agentes públicos, em especial os que competem em eleições, quanto os agentes privados, interessados em projetos que no futuro podem não contar mais com espaço para se realizar.

Fato importante e coerente com sua vocação capitalista é que estes capitais procuram vencer os grandes contratos oferecidos por governos responsáveis pelas obras nas cidades. No entanto, os capitais do urbano nem sempre o fazem dentro da legalidade, recorrendo por vezes a atos ilícitos, como a cartelização (Capítulo 3) e em conluio com políticos (Capítulo 4).

Há tempos a literatura desconfia desta conexão espúria, considerando, por exemplo, “razoável argumentar que o financiamento eleitoral e as múltiplas associações entre elites políticas locais e produtores do urbano *amalgamam* interesses em coalizões políticas e econômicas orientadas à realização de políticas” (Marques, 2016). Porém, apenas recentemente evidências da realização desse amálgama foram publicizadas pelo Estado brasileiro por meio de autoridades investigativas diversas.

A importância de se abordar a política de mobilidade urbana não se detém, portanto, ao papel desta *policy* na garantia de acesso da população a bens essenciais e a menor desigualdade social (Lucas, 2004; Requena, 2015). Ao envolver compras públicas de alta complexidade, com contratos vultosos e atores poderosos dentro e fora do Estado, a política de mobilidade se torna um objeto portador de processos políticos de relevância para pesquisadores interessados nas diversas formas em que se manifestam as relações público-privadas. Em especial as formas que são particulares ao ambiente urbano e, portanto, podem iluminar o debate sobre a especificidade da governança e da política urbanas.

O programa de expansão do metrô de São Paulo: indicadores de fracassos

Em outubro de 2018, o metrô de São Paulo encontrava-se com cerca de 82 quilômetros de extensão, 6 linhas e 73 estações (Metrô, 2018; ViaQuatro, site).³

Na publicação do primeiro Plano Integrado de Transportes Urbanos (PITU 2020), em 1999, uma rede de 284 quilômetros de metrô foi anunciada para 2020 (STM, 1999). Na segunda edição (PITU 2025), publicada em 2006, foram projetados 168 quilômetros para 2025. Por fim, em 2013, no documento Atualização da Rede Metropolitana de Alta e Média Capacidade na RMSP, prometeu-se que a rede de metrô contaria com 101 quilômetros em 2014 (STM, 2013). Ao longo de 20 anos, a meta de entregas dos governos foi se encurtando, sem ser jamais alcançada.

Conforme será detalhado no Capítulo 2, a primeira linha do sistema foi inaugurada em 1974 (Linha 1-Azul, norte-sul); a segunda em 1979 (Linha 3-Vermelha, leste-oeste); a terceira em 1991 (Linha 2-Verde, ramal Paulista). Este trio corresponde, para efeitos do presente estudo, à “rede original” do metrô, ou tudo o que foi construído antes da pausa de uma década nas entregas feitas pelos governos do estado.

A expansão do sistema, como já adiantado, corresponde à extensão da Linha 2-Verde, com primeira entrega em 2006; à entrega parcial da Linha 5-Lilás, iniciada em 2002; à construção da quinta linha da rede, Linha 4-Amarela (primeira entrega em 2010); e à sexta linha inaugurada, Linha 15-Prata, que começou a operar em 2015.

Quando se compara o metrô de São Paulo aos de outras trinta megacidades do mundo segundo as Nações Unidas (ONU, 2016), ele se mostra um dos menos extensos em números absolutos, assim como um dos piores colocadas em termos de extensão por habitante. São Paulo é a quinta maior dentre as “megacidades” do

³ 71,5 da linhas constam no relatório da Cia. do Metropolitano (Metrô) “Informações sobre o sistema”, em que não figuram os cerca de 10 quilômetros já entregues da Linha 4-Amarela, ainda não finalizada (acesso em <<http://www.viaquatro.com.br/linha-4-amarela>>). É significativo o fato de a Cia do Metropolitano não divulgar institucionalmente os dados referentes à Linha 4, concedida à operação privada pelo consórcio ViaQuatro por meio de PPP.

mundo (ONU, 2016), cujo critério de classificação da ONU é ter população maior que 10 milhões de habitantes. Em 2016 correspondiam a esse perfil 33 cidades em todo o mundo.

No Gráfico 1 (a seguir) é exposta a relação extensão/habitante no eixo horizontal. Como controle, foi acrescentada ao eixo vertical a idade dos metrô, para que a comparação não perca de vista a dimensão do tempo e para que se possam tecer considerações sobre ritmo construtivo.

**Gráfico 1 – Metrô das 30 maiores megacidades do mundo:
extensão per capita e idade**

Elaboração própria a partir de dados ONU, UITP e sites oficiais de prefeituras⁴

⁴ A variável extensão per capita foi multiplicada por 100 unicamente com propósitos estéticos.

Observando-se São Paulo neste conjunto, nota-se primeiramente que fica muito atrás de sua homóloga latino-americana Cidade do México em termos de oferta de metrô per capita, apesar da semelhança populacional e de idade do metrô. A Cidade do México tem atualmente 226 quilômetros de extensão, figurando entre os dez metrôs mais extensos do mundo segundo a UITP (Associação Internacional do Transporte Público). Seu ritmo construtivo corresponde a mais que o dobro do de SP: foram entregues em média 5 quilômetros de metrô/ano, enquanto a capital paulista entregou 2 km/ano em média.

Ao se comparar os metrôs de São Paulo e Cidade do México ao de Pequim, cidade chinesa cujo sistema tem idade semelhante ao das duas megacidades latino-americanas, nota-se que a extensão do metrô de SP corresponde a apenas 13,5% do de Pequim, ao passo que o mexicano corresponde a 43%.

Ao observarmos indicadores locais, o metrô é pouco usado, relativamente ao ônibus e ao carro, como meio principal nas viagens diárias na Região Metropolitana de São Paulo, segundo série histórica de dados de tipo origem-destino (Pesquisas O/D). Em medições desde os anos 1980s nunca superou a marca dos 5,8% das viagens principais feitas na metrópole, em comparação com uma média de 23,5% das viagens principais realizadas em ônibus, e 28% das viagens principais metropolitanas realizadas em automóvel (Requena, 2015). Trata-se do oposto ao que se esperaria da modalidade metrô, compreendida pela engenharia como o ideal transporte de massa metropolitano. No caso de São Paulo, a população parece ter encontrado outras formas de se transportar: ônibus, a pé e automóvel, e, mais recentemente, motos (idem).

Ademais, apenas recentemente foi abordado, de forma parcial, o problema da ausência de integração tarifária do transporte coletivo, narrado adiante. O debate sobre a integração modal exige explicitar que as responsabilidades pelas políticas de mobilidade urbana no Brasil são de diferentes entes da federação. Não há autoridade eleita para governar a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), e há disputa política acerca de como devem ser governadas as chamadas “funções públicas de interesse comum” (FPIC), cuja realização ocorre em territórios municipais ao

mesmo tempo em que seus impactos extrapolam esses limites políticos (Ipea, 2013; Estatuto da Metrópole, 2015)⁵.

A política de mobilidade urbana: evidências da importância da dimensão político-partidária

Até o ano de 2009 passageiros circulando na RMSP tinham de pagar nova tarifa ao trocarem de modalidade em uma única viagem. Um governo municipal do Partido dos Trabalhadores (PT) implementou em 2004 o sistema de Bilhete Único na capital para permitir aos passageiros trocarem de ônibus sem pagar nova tarifa. Por sua vez, o governo do estado de São Paulo, responsável pela gestão do sistema metroferroviário na metrópole, do adversário Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), não aderiu, à época, ao sistema de integração tarifária.

A permissão para uso do Bilhete Único também no sistema metroferroviário metropolitano ocorreu apenas quando da concomitância de governos alinhados politicamente, com um prefeito da capital do DEM/PSD um governador do Estado do PSDB⁶. Ainda assim, apesar da implementação do uso do cartão eletrônico nas catracas dos transportes sobre trilhos, não houve a introdução de uma tarifa metropolitana única, apenas de um desconto no somatório ao usar ônibus e trilhos⁷.

A integração parcial tornada possível somente por ocasião do alinhamento político entre governantes da capital e do estado é a primeira evidência da importância do componente político-partidário para o governo da política de mobilidade nesta metrópole brasileira.

⁵ O Estatuto da Metrópole (Lei 13089, 12 de janeiro de 2015, Art 2º, parágrafo II) considera FPIC a “política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes”. As FPIC incluem, além da política de mobilidade, o saneamento básico, as políticas ambientais, dentre outras.

⁶ Prefeito Gilberto Kassab (DEM) e governador José Serra (PSDB). Kassab era vice-prefeito de José Serra na capital, e assumiu a prefeitura da capital após a renúncia de Serra em 2006 para concorrer (e se tornar) governador do estado. Kassab, por sua vez, foi eleito a um segundo mandato de prefeito.

⁷ Para efeito de ilustração: em outubro de 2018 os bilhetes de ônibus, metrô e trem custavam 4 reais cada, mas passageiros utilizando em uma mesma viagem o ônibus e o metrô ou o ônibus e o trem pagavam uma tarifa adicional ao adentrarem o outro modal: 2,96 reais, totalizando 6,96 a viagem intermodal – e não o preço único de 4 reais. Trocar de modalidade é claramente desvantajoso para o usuário, que recorre a soluções unimodais, por exemplo, realiza sua viagem inteira em ônibus, ainda que isso lhe tome mais tempo.

O segundo conjunto de evidências da importância da política partidária refere-se à dimensão eleitoral, e sustenta-se sobre o financiamento político legal e ilegal (Capítulo 4) feito por empresas cartelizadas (Capítulo 3) provedoras de insumos para a realização de metrô.

Em São Paulo, a operação dos carteis ocorre ao menos desde a década de 1990 (CADE, 2013, 2017). Há uma coincidência temporal de sua atuação no mercado de compras públicas com governos sucessivos de um mesmo partido político, o PSDB, vencedor de sete eleições consecutivas no estado: 1994, 1998, 2002, 2006, 2010, 2014 e 2018. Trata-se da maior ausência de alternância de governo no país desde a redemocratização, levando-se em conta todas as Unidades Federativas brasileiras e o Governo Federal.

Apesar de esta tese se debruçar sobre o caso de São Paulo, pois parte do problema de que a política de metrô nesta UF apresenta elementos de fracasso (*failure*), os carteis que atuaram neste estado têm escopo nacional (CADE, 2013, 2017). A presente análise é detida a São Paulo em função do objeto, que, por sua vez, traz à tona evidências empíricas sobre a associação do partido que governou o estado desde 1995 com a atuação dos dois carteis. A limitação a SP imposta aqui pelo objeto não deixa de permitir o reconhecimento de que os carteis operaram também em outras unidades federativas brasileiras (CADE, 2013, 2017), governadas por diversos partidos políticos. No entanto, nos outros casos não está documentado se ocorreu, e em que grau, associação do cartel a políticos locais, como em São Paulo. Os estados afetados pelos carteis e os partidos políticos que os governavam quando da ação do conluio de empresas estão listados no Capítulo 3. É esperado, portanto, que as dinâmicas encontradas na presente pesquisa não se restrinjam a um partido político ou setor de *policy* específicos. Até porque há denúncias de que acordos entre empresas e políticos são prática comum no país.

De todas as maneiras, espera-se que a detenção continuada do governo por um mesmo partido possa facilitar esquemas estáveis de conluio entre atores privados e públicos, tendo como consequências de médio prazo a quase-institucionalização de sua atuação.

Nesse sentido, esta tese parte da premissa de que contratos celebrados entre Estado e capitais para a realização de “políticas do urbano” constituem não somente oportunidade especial de manuseio de recursos públicos por atores privados (Marques, 2016), mas também de conquista e realização de poder político por parte dos agentes públicos, no sentido contra-intuitivo de que políticas fracassadas para a população podem ser manuseadas por políticos como veículo de recursos destinados à manutenção de poder político-institucional.

A literatura de capitais do urbano intui sobre a centralidade dos capitais no financiamento de campanhas eleitorais locais e nacionais, devido à sua escala e conexão com elites políticas (Marques, 2016). O tamanho e especialidade das empresas, assim como a comunhão de suas elites com as elites políticas corroboraram, nesse sentido, sua influência na *politics* e na *policy* de maneira combinada.

É razoável intuir que, para políticos comprometidos com interesses privados (seus e de outros espoliadores associados), o cenário ideal seria, a um só tempo, manipular a *policy* para extrair recursos destinados à sua perpetuação no poder, e, ainda assim, conseguir entregá-la, para não pôr em risco a chance de premiação eleitoral (reeleição). Isso não é o que acontece no caso aqui estudado, em que a *policy* vem sendo entregue com deficiências notórias.

Assim, o caso aqui analisado parece ser portador de um paradoxo do ponto de vista da racionalidade político-eleitoral, pois os políticos estão espoliando a política pública ao se associarem a carteis, mas ao custo de não entregar a política conforme prometido, arriscando, em tese, sua viabilidade eleitoral.

No entanto, uma análise do eleitorado do estado em comparação com o alcance desta política dá uma ideia sobre variáveis que podem estar no cálculo político. No caso da expansão do metrô de São Paulo, a circunscrição da entrega é a capital do estado, mas o ente responsável por esta entrega é o Governo do Estado de São Paulo, e não a prefeitura do município onde se materializa a política pública. Isso porque a totalidade do sistema de transportes sobre trilhos da RMSP (Região Metropolitana de São Paulo) é governada pelo Governo do Estado, sendo composta

pelo metrô – limitado à capital – e pelos trens da CPTM (Companhia Paulista de Trens Metropolitanos), que abrangem outras cidades da RM.

Nesse sentido, ao lidarem com a política de metrô, postulantes à (re)eleição para o Governo do estado de São Paulo reportam-se em princípio apenas ao eleitorado que habita a cidade de São Paulo – não mais que 30% do eleitorado do estado, conforme expresso na Tabela 1, a seguir. Em teoria, a expansão do metrô não afeta diretamente a outra metade do eleitorado (ainda que, na prática, afete indiretamente os habitantes da RM que têm acesso aos trens da CPTM). Outro ponto é que mesmo os habitantes da capital, onde se encontra o metrô em expansão atrasada, podem não estar totalmente informados sobre de quem é a responsabilidade por esta política, se do governador ou do prefeito.

Tabela 1 - Resumo da distribuição do Eleitorado, Estado de São Paulo - 2019*

	Capital	Interior	Total	% Capital	% Interior
Zonas	58	335	393		
Seções	26036	73606	99642		
Locais de votação	2044	8735	10779		
Eleitores aptos	8943609	24035563	32979172	27.1	72.9

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Tribunal Regional Eleitoral – SP (TRE-SP)

*Dados relativos a agosto de 2019

Ao mesmo tempo, o funcionamento dos carteis de empresas, que garante a geração de recursos destinados ao financiamento político (legal e ilegal), depende da extensão dos contratos no tempo, como será argumentado nos Capítulos 3 e 4. A extensão no tempo, por sua vez, atrasa a *policy*.

Se uma *policy* só (aqui, a mobilidade urbana sobre trilhos) não poderia de qualquer forma ser responsabilizada pelo sucesso ou fracasso eleitoral de um candidato à reeleição, que dirá uma *policy* que não interessa à toda a *constituency* em termos de acesso (no caso, por se circunscrever a um território específico dentro do todo governado). Por seu turno, ao mesmo tempo em que não é entregue a todo o eleitorado, é uma *policy* que concentra grande contratos do governo de São Paulo;

por exemplo, em 2019 o contrato da Linha 6-Laranja correspondeu ao maior investimento em obras do estado⁸.

Estas variáveis são constitutivas da elaboração da hipótese principal do presente trabalho, a ser contraposta a uma hipótese alternativa, ambas estabelecidas na seção a seguir.

Hipóteses

Considerando-se as capacidades financeira e técnica do estado de São Paulo, sua atribuição exclusiva para administração do metrô (ou seja, ausência de competição com outros entes da federação), e a continuidade de seus governos em termos partidários, como compreender os elementos de fracasso da política de expansão de seu metrô?

Esta pergunta de pesquisa, associada aos elementos teóricos e empíricos anteriormente estabelecidos, em especial a longevidade e constância dos carteis de empresas, exige incluir na hipótese principal dinâmicas que possam explicar por que determinados governos permitem a existência e manutenção destes carteis, cuja coordenação consome tempo no processo de condução e entrega da política pública, expondo-os (os próprios governos) ao risco de punição eleitoral.

A hipótese principal se traduz da seguinte forma, portanto:

A política pública em questão apresenta elementos de fracasso porque sua governança privilegia, em detrimento da entrega do serviço, a sustentação de acordos estáveis entre políticos e atores privados para extração de recursos destinados a interesses privados, cuja coordenação consome tempo e dinheiro da realização ideal da *policy*.

Os fracassos traduzidos em atraso nas entregas e, conseqüentemente, em uma rede deficitária, resultam da complexa coordenação do funcionamento do cartel. Por

⁸ Conforme publicação no jornal *Valor Econômico* em <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2019/11/08/acciona-pode-levar-linha-6-laranja-do-metro-de-sp.ghml>

coordenação entende-se um rodizio combinado, em que obras serão vencidas por determinadas empresas/consórcios em troca da promessa de subcontratos futuros destinados aos concorrentes que concordaram em perder (apresentando proposta fictícia de cobertura) ou ficar de fora na rodada.

Desta forma, os atrasos são conjecturados aqui como parte constitutiva do funcionamento do esquema, ou seja, estão contemplados na formulação da política como condição necessária à geração e distribuição de recursos a serem parcialmente destinados ao financiamento eleitoral, em troca do rateio das obras entre empresas cartelizadas.

É imperativo ponderar que, para os operadores na ponta privada do esquema, os atrasos parecem constituir-se em status apenas sub-ótimo, pois mais obras (finalizar contratos e abrir outros) gerariam maior volume de renda. Por outro lado, a contenção do número de contratos gera previsibilidade e maior possibilidade de organização das divisões entre as empresas cartelizadas, com preços no teto. Adicionalmente, a abertura de novas licitações aumenta o custo de organização dos carteis, ao complexificar o horizonte de divisões de contratos, a lida com litígios e outras consequências que serão detalhadas no Capítulo 3.

Já na ponta pública do esquema, conforme ponderado mais acima, parece que as apostas dos políticos estão concentradas em obter o maior financiamento eleitoral possível, mesmo que às custas da entrega da política, uma vez que ela atende parcela minoritária do eleitorado.

Os cálculos dos dois tipos de atores são, nesse sentido, diferentes, porém convergentes o suficiente para o estabelecimento e manutenção do esquema.

Já a justificativa comumente oferecida pelos governos para os atrasos nas entregas de linhas e estações é a falta de capacidade financeira do Metrô, o que trato aqui como hipótese alternativa. Esta hipótese enfrenta a dificuldade de que o governo do estado de São Paulo foi pioneiro em implementar a lei brasileira de PPPs com o propósito, publicizado, de retirar o Metrô de uma alegada situação de insustentabilidade financeira, como veremos no Capítulo 2.

A primeira linha a ser implementada por parceria público-privada no país – Linha 4-Amarela – segue o mesmo padrão de atrasos de entrega de outras linhas integrantes do programa de expansão, além de ter padecido de outro tipo de fracasso, um acidente grave nas obras de construção, que resultou na morte de 8 pessoas. Por sua vez, a Linha 6 – Laranja, primeira PPP total do sistema, está com o contrato sob litígio e, conseqüentemente, com as obras paradas.

Estes dois indicadores sugerem que, mesmo com a diversificação do modelo de financiamento, os governos não têm sido capazes de implementar de forma satisfatória a política de expansão. Explicações para o descompasso entre abrir-se ao financiamento privado e ainda assim não ser capaz de mudar o status quo de atrasos serão oferecidas no Capítulo 2.

Metodologia

A hipótese principal foi explorada por meio de análise documental primária, e combinada, dos conteúdos de dois documentos publicados pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) e um publicado pelo Ministério Público Federal (MPF), produzidos por essas burocracias estatais em separado, com objetivos investigativos distintos.

O critério da regularidade das dinâmicas descritas nos documentos foi adotado para a extração e sistematização de dados qualitativos. Estes dados, oriundos de fontes originalmente separadas, foram, então, cruzados analiticamente.

Trata-se de um Inquérito Administrativo (2013) e de um Acordo de Leniência (2017) firmados pelo CADE com empresas dos setores construtivo e operacional, e de um Procedimento Administrativo contendo a Colaboração Premiada de um ex-diretor do Metrô firmada com o MPF em 2018.

Relativos à ponta privada da governança, os dados do CADE dizem respeito aos instrumentos-pilares da organização e coordenação dos carteis em questão, quais sejam: o consorciamento na disputa pelos contratos de compras públicas, e a subcontratação de terceiras para a execução dos contratos conquistados. Ambos são

instrumentos legais no arcabouço jurídico local, porém manipulados a serviço de uma estratégia ilegal de extração de recursos da *policy* com destino ao financiamento político.

Por sua vez, os dados extraídos do documento publicado pelo MPF revelam serviços prestados pelo agente público a seus comparsas da iniciativa privada em troca de propinas (MPF, 2018), como veremos no Capítulo 4. Estes serviços correspondem a duas dinâmicas: de um lado, o exercício de influência do agente público junto a decisões de departamentos técnicos da empresa de controle público, com anuência de atores do alto escalão do governo do estado, ocupantes de cargos de confiança de políticos eleitos. De outro, a distribuição de parte das propinas recebidas a políticos, ora para financiar campanhas eleitorais, ora para comprar governabilidade – pagar mensalidades a parlamentares em troca de apoio à agenda do governador.

A análise conjunta destes dois agrupamentos distintos de dados, realizada nos Capítulo 3 (CADE) e 4 (MPF), culmina em um diagrama que esquematiza as dinâmicas conforme as narrativas sobre sua realização imbricada no mundo. Ou seja, congrega em uma só figura as duas dinâmicas criminosas investigadas em separado por distintas burocracias do Estado.

É importante ressaltar que o que se apresenta como dado primário para esta tese – porque tomado como fonte primária de pesquisa – são informações produzidas a partir de interações anteriores, entre investigadores (CADE e MP) e investigados (construtoras e seus funcionários; agentes públicos).

Estas interações são, elas próprias, portadoras de dinâmicas políticas, o que deve ser objeto de atenção de pesquisadores. Em última instância, quase todo dado utilizado por pesquisadores em ciências sociais é proveniente de interações humanas anteriores; no entanto, as informações que embasam esta tese exigem cautela especial em razão das recentes evidências e acusações da ocorrência de *lawfare* no Brasil, destacando-se a centralidade do instrumento da delação premiada para a prática da perseguição política.

A estratégia da presente tese para se apropriar de maneira acurada destes dados foi concentrar-se nos elementos de regularidade das dinâmicas apresentadas nas

narrativas, e não nos atores citados. A tese não pretende apurar culpabilidade de indivíduos (tarefa dos órgãos que produziram a informação original), mas sim apreender como se organiza um esquema de vantagens mútuas para atores públicos e privados que eventualmente atuam em conluio, e as consequências desse esquema para a política pública e a *politics*.

Por fim, é válido explicitar que o presente trabalho não recorreu à técnica da entrevista, muito difundida em pesquisas qualitativas em ciências sociais, por dois motivos. Em primeiro lugar, até agosto de 2019, a pesquisa primária baseou-se exclusivamente nos documentos do CADE, considerando que entrevistas não adicionariam ganho substantivo aos numerosos e densos dados qualitativos contidos nos materiais reunidos pelo Conselho. A decisão foi baseada em dois critérios: i) os dados foram obtidos pelo CADE por meio de acordos de leniência, em que os depoentes se dispuseram a revelar as práticas de que foram partícipes em troca de alívio nas punições cabíveis. É razoável esperar que o caráter de crime contido em muitas das práticas torna desinteressante para os atores conceder entrevistas a pesquisadores. O segundo critério para a decisão de não prosseguir a entrevistas foi a reputação do CADE, considerado uma instituição madura, reconhecida nacional e internacionalmente pela qualidade de suas investigações (Santos, 2014)⁹.

Em um segundo momento, no dia 30/8/2019, quando a pesquisa se encaminhava para o fim em função do prazo formal de depósito, foi publicizada a colaboração premiada celebrada entre o Ministério Público Federal e um ex-diretor do metrô, cujo pertencimento ao argumento tornou inevitável sua incorporação. Neste momento, ao contrário do que havia sido desenhado quando de posse somente dos materiais do CADE, entrevistas poderiam ser úteis como ferramenta de triangulação de informações. No entanto, as doze semanas restantes para o depósito da tese seriam em grande parte consumidas com a leitura, sistematização e interpretação da própria colaboração premiada, acompanhadas da releitura dos documentos do CADE em busca de pontos de conexão entre as práticas relatadas nas duas fontes de dados. Dessa forma, não houve tempo para o desenho e a realização de atividades

⁹ Ao analisar decisões do CADE entre 1996 e 2013, Flavia Chiquito dos Santos (2014) faz uma ponderação crítica sobre a dificuldade do Conselho em aplicar punições, a despeito de sua incontestada competência nas dimensões da detecção e investigação de acordos colusivos entre empresas (Santos, 2014:191).

necessárias à aplicação sólida da técnica da entrevista, tais quais a elaboração criteriosa do questionário, a busca seletiva por fontes e, posteriormente, a permissão da geração de uma bola de neve (apontamento de novos entrevistados). Em função, novamente, do teor dos conteúdos, que envolve práticas criminosas, espera-se que as entrevistas exigiriam negociação e construção de relações de confiança, o que certamente consumiria meses de trabalho. Em desdobramentos futuros da presente tese, a técnica da entrevista deverá ser considerada.

CAPÍTULO 1 – O *policymaking* como ambiente de *politics*

Neste capítulo apresento uma defesa do uso do enquadramento analítico da governança como o mais adequado para se enxergar a realização de políticas públicas (*policymaking*) como ambiente de política (*politics*). Para isso são descritos conceitos de política pública, governança e instrumentalização da ação pública. Em função da especificidade da política pública que é objeto desta tese, associo à discussão sobre governança o conceito de capitais do urbano. Em seguida discuto a vantagem da adoção de governança em relação ao chamado ciclo da política pública e a modelos dinâmicos explicativos de mudança na política pública, com o objetivo de defender um enquadramento analítico o mais ampliado possível para se capturar as razões pelas quais uma política apresenta fracassos.

1.1 Os estudos de políticas públicas: de abordagens parceladas a modelos complexos

Se nos anos 1980s a sociologia política francesa nos ofereceu a definição elegante de que a política pública é “o Estado em ação” (Jobert e Muller, 1987), ela agora atualiza a relação entre Estado e políticas públicas ao sugerir que o Estado é um dentre os muitos atores partícipes da consecução das políticas – ainda que tenha características especiais nesta tarefa (Lascoumes e Le Galès, 2012).

No livro *Sociologie Politique de l'action publique*, Pierre Lascoumes e Patrick Le Galès sugerem que se supere “concepções estatistas” da consecução da política pública em favor de análises que dêem conta da miríade de interações e atores presentes, para além daqueles pertencentes ao Estado. Junto à atualização conceitual, os autores propõem uma atualização terminológica: “O termo ‘política pública’ é atualmente preterido diante da noção de ‘ação pública’ para se dar conta de todas as interações que ocorrem em múltiplos níveis” (Lascoumes e Le Galès 2012:8)¹⁰.

¹⁰ “Le terme ‘politique publique’ est donc aujourd'hui délaissé au profit de la notion d’‘action publique’ pour prendre en compte l'ensemble des interactions qui agissent à des niveaux multiples. Nous montrerons aussi que la notion de ‘gouvernance’ s’efforce de caractériser des situations où se melent

Estudos sobre a consecução de políticas públicas, ou *policy making*, como se convencionou chamar na literatura anglófona, vem sendo produzidos desde o final do século 19, incluindo-se os aportes da administração pública (com o texto fundador de Wilson em 1887) e os da ciência política, publicados desde ao menos a década de 1930.

O que hoje é considerado uma complexa “ação pública” (Lascoumes e Le Galès, 2012), em que se encontram na consecução das políticas atores de origens diversas (de dentro e fora do Estado), com interesses variados e conflitantes, foi, na maior parte do tempo, objeto de abordagens “parceladas” e de debates travados entre pares opostos.

Em um século de acúmulo, a produção sobre políticas foi perpassada por enfoques diversos (Marques, 2013; Hill e Hupe, 2002), havendo notável divergência sobre que atores e dinâmicas importam para sua realização, em diálogo implícito e explícito com teorias do Estado como o pluralismo, a teoria das elites e o marxismo, além da agenda do neo-institucionalismo histórico (Marques, 2013).

Foi, ainda, uma agenda pontuada por tratamentos implicitamente normativos sobre como as políticas públicas deveriam ser realizadas, a despeito do conhecimento de origem empírica sobre a realidade de sua consecução, que muitas vezes contradisse teses propostas (Hill e Hupe, 2002). A contraposição entre as abordagens normativa e analítica à matéria é considerada correlata dos tratamentos a ela conferidos, respectivamente, pelas disciplinas da administração pública e da ciência política (Marques, 2013).

A intenção, neste capítulo, é apontar o destaque de abordagens fragmentadas tão característico desta agenda, defendendo, alternativamente, um tratamento analítico mais heurístico e dinâmico – a governança – como o mais apropriado para o objeto desta tese. Não se trata, portanto, de resenhar a literatura, tarefa realizada por Eduardo Marques e outros em “A Política Pública como campo multidisciplinar”

acteurs publiques et privés *et où l'État n'est plus qu'un élément*, toujours particulier, d'un jeu devenu collectif. L'enchevêtrement des niveaux, des formes de régulation et des réseaux d'acteurs ont conduit à réviser les conceptions étatistes de l'intervention publique au profit d'analyses beaucoup plus ouvertes” (Lascoumes e Le Galès 2012:8) (grifos meus).

(Marques e Faria, 2013)¹¹, assim como por Michael Hill e Peter Hupe (2002), dentre outros autores.

A presença de pares opostos ao longo do desenvolvimento da agenda é característica dos estudos de políticas públicas, e parece ter sido fundada juntamente com a estréia da chamada *policy analysis*, demarcada pela publicação, em 1887, do texto "The Study of Administration" de Woodrow Wilson (Farah, 2013; Hill e Hupe, 2002).

No artigo, Wilson delimita “uma diferenciação entre Administração Pública e Política” (Farah, 2013:92) ou, na interpretação politizada de Hill e Hupe (2002:31, 2002:100), a “dicotomia política/administração”. O autor sugere que a administração pública, de caráter científico, deveria ser não mais que a executora das políticas formuladas nos ambientes de poder.

A dicotomia estabelecida por Wilson parece ser a matriz de tantos outros pares opostos que demarcaram o desenvolvimento da agenda, destacando-se as oposições decisão/implementação e bottom-up/top-down. Desde outro ponto de vista, a agenda estaria dividida não sobre a importância das etapas, mas sobre a forma de problematizá-las: haveria, nesse sentido, uma literatura analítica sobre a *policy*, feita pela ciência política; e outra de caráter majoritariamente normativo, produzida pela administração pública (Marques, 2013).

No entanto, os primeiros estudos sobre políticas públicas na ciência política trataram o *policy making* como uma caixa preta, afirmando a tomada de decisões como processo mais importante para a realização das políticas públicas. Havia um forte componente de crença na racionalidade do processo, a partir da premissa de que as políticas públicas eram respostas de caráter técnico dadas a problemas presentes na sociedade e trazidos para a política institucional desde fora do Estado (Marques, 2013). Desde o ponto de vista da *policy science* (com origem na administração pública), a decisão sobre as políticas públicas foi originalmente associada ao alto governo e derivaria não necessariamente de lógica, como desejável por este campo disciplinar, mas de visões políticas (Farah, 2013).

¹¹ Além da resenha publicada por Marques (2013) sobre a trajetória dos estudos de política pública desde a perspectiva da ciência política, o livro reúne capítulos sobre a relação de diversas disciplinas com esta agenda, dentre elas a antropologia, as relações internacionais, a psicologia social, o direito, a demografia e a história, além da administração pública, que guarda diálogo importante com a abordagem da CP.

A partir dos anos 1970 uma parte da agenda passou a defender a importância da implementação da política pública como etapa de incidência substantiva, capaz de transformar a *policy*. Algumas gerações de autores produziram um real deslocamento da agenda, conquistando posição de centralidade para a implementação, presente até a atualidade, casos de Lipsky (1985) e Hill e Hupe (2002, 2009).

A dicotomia entre decisão e implementação de políticas inspira a oposição entre uma forma de fazer política pública desde o topo do governo em direção à base (*top-down*) e sua forma antagônica, denominada *bottom-up*, ou o governo das políticas públicas desde baixo. O movimento *bottom-up* apresentou um quadro empírico em que a implementação parecia bastante desconectada do ambiente de decisão e formulação, portanto, implicitamente, uma visão normativa de que as coisas deveriam ser assim (Hill e Hupe, 2002).

O enfoque na decisão e a afirmação de que a *policy* é governada desde cima (*top-down*), assim como a escolha pela implementação como objeto de interesse, associada à ideia de que as políticas são governadas desde baixo (*bottom-up*), são em última instância defesas normativas de como o *policy making* deveria ocorrer para os defensores de cada uma dessas correntes, ainda que elas se ancorem em pesquisas empíricas para sustentar suas defesas (Hill e Hupe, 2002).

Em uma abordagem mais complexa, decisão e implementação foram delimitadas como etapas bem definidas, e portanto complementares, de um ciclo da política pública (Easton, 1953), posteriormente considerado excessivamente simplificador da realidade da consecução de políticas (Sabatier e Weible, 2007). As reivindicações sobre a importância do ciclo de política foram diluídas com a consolidação do neoinstitucionalismo como perspectiva analítica e as evidências empíricas de superposições de dinâmicas no *policy making* (Marques, 2013).

A abordagem por etapas passou a coexistir com modelos de análise mais dinâmicos – e bastante influentes até a atualidade. Estes modelos pretendem, em última instância, explicar o fenômeno da mudança em políticas públicas.

O primeiro desses modelos foi proposto por John Kingdon (1984), denominado Modelo de Múltiplos Fluxos (*multiple streams*). É destinado a desvendar a definição da agenda governamental (*agenda-setting*), procurando compreender como uma ideia adentra as preocupações dos formuladores de políticas, eventualmente tornando-se uma política pública. Já o modelo *Advocacy Coalition Framework*, de Paul Sabatier (1988), tem como premissa a existência de coalizões de defesa compostas por atores diversos, de dentro e fora do governo, que se reúnem em torno de um conjunto comum de crenças (*policy beliefs*) e atuam em determinado setor, de forma análoga aos grupos de interesse no pluralismo. O ACF admite, no entanto, não somente interesses, mas também posicionamentos políticos, crenças e identidades.

Na década seguinte, tanto Baumgartner e Jones (1993) quanto Peter Hall (1993) propuseram seus modelos analíticos para a mudança nas políticas públicas, conferindo maior centralidade às instituições políticas do que os modelos anteriores. O modelo do Equilíbrio Pontuado (*Punctuated Equilibrium*), de Baumgartner e Jones, procura explicar a definição da agenda governamental e argumenta que os processos de políticas seguem uma lógica de estabilidade e incrementalismo (*equilibrium*), mas às vezes produzem mudanças em grande escala (*punctuation*), tudo isso sob o constrangimento do contexto institucional (*policy venue*).

Já a proposta analítica de Peter Hall, de que há paradigmas de política pública, afirma que o processo da produção de políticas públicas pode ser submetido a três tipos de mudança: mudanças de primeira e segunda ordem (manutenção do paradigma) e de terceira ordem (alteração de paradigma). Esses processos integram o que Hall chama de aprendizado social (*social learning*), em que as instituições políticas têm papel central (Hall, 1993).

Em pesquisa anterior (Requena, 2015) defendo que dentre os modelos explicativos do fenômeno da mudança em política pública, o que mais se aproxima da *politics* institucional é o modelo do paradigma de política pública proposto por Peter Hall (1993), pois admite a existência de mudanças tanto a cargo de burocratas do Estado (mudança incremental), quanto lideradas por políticos eleitos (mudança no amplo objetivo da política pública). Peter Hall se inspira no trabalho de Hugh Heclo (1974)

para quem a política (*politics*) é resultado de aprendizado social, sendo o *policymaking* construído sobre *policies* anteriores e a partir da circulação de ideias.

Ambos Hall e Heclo defendem que *policymaking* e a *politics* sejam observados em um arco o mais amplo possível, não estabelecendo, a priori, preferência por qualquer etapa do chamado ciclo da política pública. Se estes autores não se dispõem explicitamente a explicar fracassos em política pública, sua perspectiva de análise – o mais ampla possível – é útil para a exploração do objeto desta tese. Heclo defende que “uma política deve ser considerada um curso de ação ou inação, ao invés de decisões ou ações específicas; e tal curso tem de ser percebido e identificado pela analista”.

Considero a proposição de Heclo um incentivo importante para a consideração da análise de governança como viabilizadora de um olhar amplo sobre a política pública, que permita identificar atores, instituições e dinâmicas permeadas tanto por *politics* quanto por fazeres técnicos.

Estudos sobre governança, por seu turno, seguiram um rumo próprio e paralelo aos desenvolvimentos aqui debatidos sobre a agenda das políticas públicas. Foram complicados, ainda, pela adoção variada de uma mesma terminologia para representar fenômenos diferentes. No entanto, é possível singularizar um uso em ciência política, como será defendido a seguir.

1.2 A análise de governança como espaço de inclusão da política

A admissão de que a ação pública é objeto não somente do Estado (Lascoumes e Le Galès, 2012) implica na necessidade de se admitir que, em regimes democráticos, ela tampouco é conduzida somente pelo governo eleito propriamente dito. Nesse sentido, a ação pública é objeto de governança, ou seja, de uma condução que envolve atores do Estado e de fora dele, organizados em torno de seus respectivos interesses.

Proponho esta definição de tipo mínimo denominador comum a partir de um conjunto de textos que lançam mão da terminologia para definir processos empíricos

variados (Pierre e Peters, 2010, Marques, 2016a), mas todos reportando o compartilhamento entre atores de governo e da sociedade civil (com e sem fins lucrativos).

Ainda que na democracia representativa os governos eleitos sejam legal e legitimamente os detentores da prerrogativa de governar as políticas públicas, constituindo junto de outras instituições o poder público, eles raramente o fazem sem estabelecer parcerias e contratos com atores de fora do Estado, com e sem fins lucrativos, que por sua vez trazem para o *policymaking* seus próprios interesses.

O reconhecimento da participação de atores privados na condução das políticas públicas é a característica mais central para o deslocamento conceitual sugerido por Lascoumes e Le Galès (2007). Este reconhecimento exige enquadramentos analíticos capazes de computar estes atores e permitir inferências sobre o efeito de sua presença e de suas interações dinâmicas.

Nesse sentido, o enquadramento analítico da governança rejeita a noção normativa, comumente observada na literatura de administração pública, de que políticas públicas são desenhadas para o atendimento ao interesse público, e que falhas seriam incidentes ocorridos durante sua implementação (McConnell, 2010). Ademais, a análise de governança permite incluir na investigação sobre resultados de políticas públicas o exercício da *politics*.

Ao admitirmos que grande parte da política é realizada de forma oculta e não em jogos abertos, apostar no enquadramento analítico da governança confere uma vantagem à operacionalização da pesquisa – obviamente, na medida da possibilidade do acesso aos jogos ocultos. O objeto de pesquisa da presente tese conta com a publicação de evidências sobre práticas dessa natureza, o que se constitui em um incentivo adicional para o recurso à governança.

As definições de governança, no entanto, são variadas, e mobilizadas em diferentes arenas, incluindo-se a acadêmica e o mundo da execução de políticas propriamente, sejam governos, sejam instituições multilaterais, consultorias e ongs.

Na América Latina, por exemplo, duas agendas reivindicam o termo, cada uma para denominar um fenômeno empírico diferente. Uma vertente afirma a existência de

governança quando há participação social no governo, portanto, inclusão de atores da sociedade civil organizada; a outra, conhecida como New Public Management (NPM) reivindica governança como equacionamento de atores privados, em especial o mercado, na condução de políticas públicas. Apesar de ideologicamente opostas, elas teriam em comum certa conotação anti-Estado (Marques, 2013). Na Europa, em um contexto de tentativas de abarcar atores extra-Estado na governança urbana (Le Galès, 2011), nota-se o interesse, por exemplo, pela governança urbana composta por atores do mundo da ilegalidade, caso da máfia (Martone, 2014).

A dificuldade de se conceituar governança parece advir não somente da adoção de uma mesma terminologia para a análise de fenômenos empíricos diversos, mas da própria dificuldade de se conceituar seu fenômeno “antecessor”, governo (Le Galès, 2015), associada ao fato de que governança complementa governo, com ele coexiste e não o substitui (Lascoumes e Le Galès, 2012:23).

Mesmo que ainda esteja em construção como conceito, a governança pode ser plenamente empregada em pesquisa como ferramental analítico. Pode-se aventar que os juízos de valor sobre os conteúdos de governança observados em pesquisa venham a embasar proposições teóricas sobre atuais modos de governar metrópoles em sociedades democráticas capitalistas. É como se a ideia de governança residisse no ponto de partida; e o tipo de governança, com possíveis contornos teóricos, pudesse ser derivada de pontos de chegada analíticos.

Adotar governança expressamente como ferramental de apoio à análise, e não como teoria, não significa caminhar na direção contrária a realizar seu potencial teórico na sociologia política, mas, antes, conferir a ela um lugar central no pensamento sobre a mutação por que passa o Estado contemporâneo (Pierre e Peters, 2000).

A meu ver, os estudos urbanos se destacam pelo uso de governança como enquadramento, ainda que não se atenham à terminologia. Os casos da coalizão política dominante de Mollenkopf (1992), dos regimes urbanos de Stone (1993) e da máquina de crescimento de Molotch (1976) são interessantes para notarmos a vantagem da adoção de um enquadramento deste tipo.

Analisando Nova York, Mollenkopf singulariza o que chama de “coalizão política dominante”, ou a coalizão capaz de organizar o controle tanto sobre o circuito político da cidade (eleições e quadros burocráticos), quanto sobre seu ambiente de mercado. O autor conduz a análise da política urbana em três níveis inter-relacionados: i) como a relação do governo local com a economia e a sociedade condiciona a capacidade de ação deste governo; ii) como as “regras do jogo” da política local moldam a competição entre os interesses e os atores para construir uma coalizão política dominante capaz de viabilizar esta capacidade de ação; e iii) como a mudança econômica e social, e a organização da competição política, moldam a mobilização destes interesses.

Por seu turno, Stone (1993) procura observar se a manutenção de coalizões de governo entre atores estatais e societais cristaliza-se em “regimes urbanos”, passíveis de variadas caracterizações, a depender de sua ênfase programática. Nesse sentido, a tese do regime se diferencia da tese da “máquina de crescimento” de Molotch (1976) pois admite, para as cidades estadunidenses, coalizões não apenas em torno da agenda do crescimento econômico, mas também os regimes de “manutenção”, “desenvolvimento imobiliário”, “progressista classe média” e “oportunidades”. Esses regimes urbanos não transcorrem sem conflitos e a tentativa de prevalência de uns sobre os outros configura a agenda de disputas políticas na cidade.

Note-se que esses três autores partem da admissão comum de que o governo da cidade se dá com a participação de atores de fora do Estado, e se diferenciam ao qualificar, cada um, o seu ponto de chegada analítico.

As “políticas do urbano” (Marques, 2016) guardam características especialmente profícuas para uma análise de governança, pois os grandes contratos estabelecidos por meio de compras públicas (onde se encontram governos e empresas) são permeados por diversos atores interessados e dinâmicas de poder.

1.3 Capitais do urbano e compras públicas

Compras públicas são os serviços que o Estado contrata junto a privados para a oferta de políticas públicas. Estas compras são muito comuns no ato de governar, estando presentes em diversos setores de política mediante contratos que, nesta tese, consideramos instrumentos de política pública, no sentido proposto por Lascoumes e Le Galès, 2007. As compras públicas são especialmente vultosas quando se trata de políticas de infraestrutura, caso das políticas de mobilidade urbana. No governo da cidade, o Estado é cliente dos chamados “capitais do urbano” (Marques, 2016).

Capitais do urbano são aqueles cujos processos de acumulação e lucratividade são oriundos diretamente da produção da cidade, da relação desses capitais com o espaço urbano. Eles compreendem empresas de transportes e serviços urbanos, construtoras, incorporadoras, empresas financeiras, holdings e empresas de apoio à gestão do Estado e à execução de políticas (Marques, 2016).

As atividades de construção e operação de metrô precisam ser diferenciadas conceitualmente, ainda que ambas figurem dentre estes capitais, conforme definição proposta por Eduardo Marques (2016) para se compreender a economia política do urbano. A atividade de construção de um metrô é feita por meio da contratualização entre Estado e uma construtora provedora desse serviço. A fonte de remuneração do capital construtor é um lucro de tipo industrial associado a obras, e esse capital tem o Estado como principal comprador. Os preços são fixados pelo Estado, o que gera incentivos para que as empresas queiram influenciar a arena estatal (podendo haver corrupção). O Estado normalmente se encarrega de resolver a questão da terra e da localização antes da obra, o que configura ainda mais uma vantagem para os capitais desse setor.

Por sua vez, a atividade da operação privada de um metrô é feita por um capital fornecedor de serviço público, normalmente por meio de um contrato de concessão de exploração do serviço. No caso de serviços urbanos, o Estado é comprador único (oligopsônio), o que politiza fortemente a presença desses prestadores de serviço (Marques, 2016).

Além de compreender em que tipo de capital se configuram os parceiros privados do Estado e por que eles têm interesse nessa relação comercial e consequentemente política, é importante conhecer e compreender os modelos de contratualização empregados pelo governo do Estado ao estabelecer relação com tais atores para entregar a política de metrô. Refiro-me especificamente a governo porque não se trata de decisão da burocracia permanente do Estado, ainda que a contratualização esteja sujeita a marcos legais estatais, assim como a órgãos estatais de controle do governo executivo.

A contratualização público-privada é tecnicamente justificável e politicamente consequente. Contratos servem para estabelecer as especificidades técnicas do serviço a ser prestado por capitais portadores de determinado expertise, contratados pelo Estado para realização deste expertise levando-se em conta condições colocadas. No caso da cidade, as condições são naturais e artificiais, produto da urbanização. O caso da construção de metrô é um dos mais complexos dentre as políticas urbanas, pois pode envolver construção subterrânea, desapropriações, licenciamento ambiental, dentre outras ações de característica inerentemente técnica e que exigem conhecimento especializado e aparato tecnológico apropriado para sua execução.

No entanto, as escolhas feitas para a execução de obras desse porte passam não somente por crivo técnico, mas também político. Essa dupla qualidade, presente na maioria das políticas públicas, urbanas e não, torna-se especialmente política tratando-se de grandes obras. Isso porque envolvem contratos vultosos, assim como disputa por autoria entre políticos locais. Ademais, os contrangimentos urbanos de ordem material (natural e artificial decorrente da urbanização) potencializam a complexidade e consequente margem para a introdução de condições de atendimento especial ou excepcional a elas.

Nesse sentido, os contratos são lidos na presente tese como “instrumentos de ação pública”, ou “aparato técnico com o propósito genérico de portar um conceito concreto da relação política/sociedade, apoiado em um conceito de regulação” (Lascoumes e Le Galès, 2007:4). Ao estabelecerem – a partir de um cardápio de possibilidades – determinados papéis, obrigações e vantagens que recaem sobre

Estado e capitais, contratos devem ser analisados não como dados da natureza ou como mera formalização jurídico-burocrática de especificações técnicas, mas como acordos portadores de visões de mundo e interesses das partes contratadas sobre a ação pública. Ademais, está embutida nestes acordos a antecipação dos efeitos políticos de sua realização (ainda que não venham a se realizar e/ou se desdobrem em efeitos inesperados).

No caso de políticas em que são centrais os grandes contratos, parece ser profícuo seguir o caminho das compras públicas, como alternativa ao ciclo de políticas ou mesmo ao enfoque em apenas uma etapa do ciclo. O Diagrama 1, a seguir, apresenta um caminho ideal da realização da política pública que envolve contrato, realizada inteiramente dentro da lei e em função do interesse público, assim como caminhos que podem mesclar ações legais e ilegais e outros que podem ocorrer integralmente na ilegalidade. Esta sistematização permite enquadrar melhor as evidências e posteriores análises da empiria que será apresentada nos Capítulos 3 e 4.

Diagrama 1 – o caminho das compras públicas

O diagrama procura elucidar o caminho ideal da compra pública destinada à atenção ao interesse público, e caminhos alternativos, baseados em marcos legais que regulam os contratos de compras públicas no Brasil e em evidências empíricas de atuação dos carteis associada a favores ilícitos por parte de atores políticos, como será demonstrado nos Capítulos 3 e 4.

A decisão sobre a política pode acontecer de acordo com um problema identificado na sociedade, como postulado por uma parcela da literatura de administração pública, ou para responder a demandas emanadas de outros cenários ou atores. A política pode ser elaborada, ainda, sem intenções espúrias, como no caso da imposição de constrangimentos de limitadas capacidades estatais presentes. Alternativamente, a decisão pode ocorrer para favorecer atores privados em troca de favores, tais quais as doações, legais e ilegais, para campanhas eleitorais.

Em seguida, o edital de oferta da compra pública pode ocorrer em perfeito respeito à concorrência ou com falhas técnicas tampouco de ordem espúria. Alternativamente, pode ser redigido para favorecer atores privados (como no caso de exigências de ordem técnica que acabam privilegiando um número reduzido de potenciais fornecedores) em troca de favores. O edital pode conter a autorização do uso de instrumentos legais como o consorciamento e a subcontratação, que são eventualmente manipulados pelos vencedores de forma a amparar esquemas ilegais amplos, como a atuação de cartel. Isso ocorre, por exemplo, no acolhimento a empresas “perdedoras da vez”, a quem os vencedores prometem subcontratos em troca de concordância para que o edital seja vencido por determinada empresa ou consórcio (Capítulo 3).

A licitação é o momento em que, novamente, pode-se respeitar a concorrência, ou, alternativamente, praticar a combinação de preços via cartel, ações que podem ser perpassadas por judicialização quando não há acordo entre as empresas cartelizadas ou mesmo como “teatro” (CADE, 2013) para despistar sua ação colusiva.

O ato da redação do contrato, por sua vez, pode incorrer em cláusulas justas para o público e o privado ou pode ser tecnicamente falho, de forma não-intencional.

Alternativamente, de forma intencional, pode conter cláusulas vantajosas demais para o parceiro privado ou prejudiciais demais ao poder público.

Por fim, a execução do contrato pode ocorrer em estrito respeito ao combinado ou mediante aditivos contratuais, subcontratos e eventual cancelamento e reabertura de contratação.

A entrega da política, finalmente, se dará de forma bem sucedida (para a população) ou com atraso, insuficiências e/ou sobrepreço.

No Capítulo 2 serão apontados, e nos Capítulos 3 e 4 analisados, os episódios de compras públicas em que ocorreram práticas ilegais documentadas pelo CADE, assim como práticas legais (previstas em lei) que são pilares de esquemas maiores de cunho ilegal, como a cartelização, cuja coordenação se apoia na possibilidade de consorciamento e subcontratação.

CAPÍTULO 2 – Construção, operação e expansão do metrô de São Paulo

Este capítulo reúne elementos empíricos relativos às trajetórias institucional e financeira de construção e operação do metrô de São Paulo, delimitando as adições que configuram sua política de expansão em relação a seu conjunto original de linhas e estações. O objetivo do capítulo é observar se são procedentes afirmações de que os fracassos na política de expansão decorrem da capacidade financeira da Cia. do Metropolitano, empresa de controle público inserida no desenho institucional do Governo do Estado de São Paulo.

Conforme estabelecido na Introdução da tese, a insuficiência de capacidade financeira é a hipótese alternativa à hipótese principal de pesquisa. A hipótese principal será explorada nos Capítulos 3 e 4. Entretanto, será feita no presente capítulo menção à atuação de carteis e à corrupção de agentes públicos sempre que forem descritas Linhas de metrô que foram objeto de investigação e publicização de tais ações.

2.1. Trajetória institucional

Esta seção traz um resumo analítico da trajetória institucional do metrô de São Paulo com base em pesquisa secundária, visto que tal trajetória é recontada por pesquisadores de origens disciplinares diversas, caso de Pereira (2016) e Fagnani (1985) na própria ciência política, Higa (2012) na geografia humana, (Isoda, 2013) na arquitetura, Lopes (1985) na história, dentre outros¹².

Ainda nos anos 1940 houve três planos para a construção de metrô em São Paulo que não chegaram a ser executados: o primeiro em 1945 de autoria do engenheiro Mário Lopes Leão; o segundo de autoria da francesa Compagnie du Chemin de Fer Metropolitain, em 1947; e o terceiro assinado pela Companhia Geral de Engenharia em 1948. Mais uma proposta foi feita em 1953, igualmente sem encaminhamento.

¹² É marcada por uma trajetória de fragmentação institucional. A divisão de trabalho entre as burocracias estatais encontra-se, grosso modo, reproduzida na literatura. De um lado, há os estudiosos dos transportes: majoritariamente do mundo dos ônibus (Mendonça, 1997; Itacarambi, 1985; Cheibub, 1985; Zioni, 1999; Higa, 2012); e, esparsamente, do mundo dos trilhos (Isoda, 2013; Fagnani, 1985). Do outro lado, há um analista do trânsito (Vasconcellos, 1999).

De 1956 em diante, projetos de alguns prefeitos foram lançados e politicamente contestados, e apenas dez anos mais tarde, em 1966, na gestão Faria Lima, foi criado o Grupo Executivo Metropolitano (GEM), originário da Companhia do Metropolitano¹³

À ocasião, o GEM contratou o consórcio Hochtief-Montreal-Deconsult (HMD), que desenhou a rede original do metrô de São Paulo (Lopes, 1985). A história da materialização real do metrô de São Paulo se inicia, portanto, por meio de um contrato com atores privados.

A Companhia do Metropolitano é estabelecida nos anos 1970 durante a ditadura militar brasileira como burocracia altamente capacitada e insulada, integrando planos do regime relativos à centralização de governo, assim como seus interesses de alteração da matriz energética do país face à crise internacional do petróleo (Pereira, 2016; Requena, 2015).

A construção do metrô serviu a variados interesses, não exclusivamente à urgência de ofertar transporte de massa sobre trilhos à população em uma metrópole do porte de São Paulo. Houve disputas sobre os traçados, havendo indícios, apontados pela literatura, de que a decisão sobre localizações e métodos construtivos obedeceu muitas vezes a determinações não necessariamente justificadas do ponto de vista técnico, mas sim de ordem política (Fagnani, 1985) e da rentabilidade econômica (Pereira, 2016, De Paula, 2014).

2.2 O metrô hoje

Atualmente, há seis linhas em operação no sistema metroviário de São Paulo: as Linhas 1-Azul, 2-Verde, 3-Vermelha, 4-Amarela, 5-Lilás e 15-Prata.

As primeiras três linhas foram construídas pelo Estado entre as décadas de 1970 e 90 – com diferentes fontes de financiamento – e são operadas pela estatal Companhia

¹³ “A Companhia do Metropolitano de São Paulo – Metrô é uma sociedade por ações e parte integrante da administração indireta do Estado de São Paulo, regendo-se por seu Estatuto Social, pela Lei Federal nº 6.404/1976 e demais disposições legais aplicáveis” (Metrô Relatório 2016:50).

do Metropolitano (Metrô) sob a responsabilidade da STM (Secretaria dos Transportes Metropolitanos) do Estado de São Paulo.

As Linhas 4, 5 e 15, por sua vez, foram projetadas depois da década de 1990 e ainda não foram concluídas, tendo sido construídas pelo Estado. Elas se tornaram objeto de operação privada por meio de contratos de PPP (parceria público-privada) em diferentes estágios de sua operação (exceto a Linha 15, com processo licitatório em litígio em agosto de 2019). A operação privada ocorre sob regulamentação do Metrô, no âmbito da STM.

Já a inexistente Linha 6 foi a única linha originalmente concedida a um consórcio privado para ser uma PPP integral desde o início – construção e operação –, mas o contrato assinado foi cancelado e, em dezembro de 2019, encontrava-se em processo de contratação de um novo consórcio.

A Figura 1, a seguir, retrata a rede de metrô de São Paulo apresentando apenas as linhas operativas em 2018.

Figura 1: Metrô de São Paulo na escala metropolitana

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Centro de Estudos da Metrópole (CEM)

Note-se que o metropolitano viaja apenas na capital do Estado e não na Região Metropolitana. Esta é servida, não em sua totalidade, por trens de subúrbio operados pela Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM). Interconectado às linhas de metrô, o sistema de trens de subúrbio é atualmente formado pelas linhas 7 a 13 (14 e 16-18 estão projetadas). Os trens de subúrbio são operados com intervalos maiores que os do metrô, tendo sido integrados a ele apenas recentemente (2009) em termos de tarifa única, permitindo viagens conectadas e dispositivos técnicos compatíveis (cartões eletrônicos).

A Figura 2, a seguir, apresenta as linhas de metrô adicionadas das linhas operativas de trens da CPTM em 2018.

Figura 2: rede metroferroviária da RMSP, 2018

O esquema da Figura 3 localiza as linhas de metrô em relação a todo o sistema de mobilidade gerenciado pelo Estado de São Paulo (ônibus operados pelo município não são mencionados).

Figura 3 – Metrô, trens de subúrbio e faixas segregadas de ônibus operadas pela EMTU gerenciados pelo Estado de São Paulo, 2018

Fonte: Companhia do Metropolitano em <<http://www.metro.sp.gov.br/pdf/mapa-da-rede-metro.pdf>>

Note-se que a Companhia do Metropolitano institucionalmente trata o metrô como um sistema em si, embora haja promessas públicas do governo de uma futura convergência dos dois sistemas em termos de qualidade (GESp, 2008), mas também especulações sobre a intenção de privatização do sistema integrado (Russo, 2016).

2.3. O financiamento da construção e operação de linhas do metrô de São Paulo

O financiamento da infraestrutura do metrô em São Paulo sofreu alterações significativas desde que o sistema metroviário da cidade começou a ser construído, no fim da década de 1960. Essas alterações estão correlacionadas a diferentes

cenários econômicos internacionais e domésticos, assim como políticas domésticas, com a mudança do regime político (de ditadura a democracia) e a respectiva modificação de uma política centralizada para a descentralização federativa.

Há três grandes marcos que regulam os contratos sumarizados na Tabela 1 (p.50): “Lei de licitações”, de 1993¹⁴; “Lei de concessões”, de 1995¹⁵; e “Lei de PPPs (Parcerias Público-Privadas), de 2004”¹⁶.

Comumente utilizada para a realização de obras de construção civil por atores privados, a figura do contrato é a menos complexa dentre as aqui analisadas, importando destacar a obrigatoriedade de licitação para seu processamento (BRASIL, 1993)¹⁷. Especificamente para nossa análise, é igualmente relevante o fato de que a modalidade prevê, mediante algumas condições, a figura das subcontratações. Utilizada para a contratação, por parte do Estado, da realização de obras de construção civil por atores privados¹⁸, a figura do contrato, prevista na Lei de Licitações, é a mais corriqueira dentre as aqui analisadas, importando destacar a obrigatoriedade de licitação para seu processamento (BRASIL, 1993)¹⁹. Especificamente para nossa análise, é igualmente relevante o fato de que a modalidade prevê, mediante algumas condições, a figura das subcontratações.

A concessão, por sua vez, é a delegação da prestação do serviço público a pessoa jurídica ou consórcio de empresas com prazo determinado, feita pelo poder concedente (União, o Estado, o Distrito Federal ou o Município), também mediante licitação e na modalidade de concorrência. Note-se que a concessão pode ser precedida da execução de uma obra pública, caso em que consiste em “construção,

¹⁴ Lei 8666, de 1993.

¹⁵ Lei 8987, de 1995.

¹⁶ Lei 11079, de 2004.

¹⁷ A Lei 8666 teria sido flexibilizada em outros dois regimes de contrato: o decreto 2745 de 1998, que versa sobre procedimento licitatório simplificado para a Petrobras, e o Regime Diferenciado de Contratação (RDC), inspirado no decreto 2745 e adicionado de orçamento sigiloso e possibilidade de contratação sem projeto executivo.

¹⁸ Obras consistem em “construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta”, ao passo que serviços são “atividade[s] destinada[s] a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais” (BRASIL, 1993).

¹⁹ A Lei 8666 teria sido flexibilizada em outros dois regimes de contrato: o decreto 2745 de 1998, que versa sobre procedimento licitatório simplificado para a Petrobras, e o Regime Diferenciado de Contratação (RDC), inspirado no decreto 2745 e adicionado de orçamento sigiloso e possibilidade de contratação sem projeto executivo.

total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público [...] de forma que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado” (BRASIL, 1995)²⁰. A lei de concessões seria a expressão jurídica da intenção de inversão da trajetória desenvolvimentista presente no Brasil desde os anos 1930 (Ribeiro e Prado, 2010).

Por sua vez, a lei das PPPs teria sido elaborada para alcançar serviços públicos ainda não operados pela iniciativa privada e complexificar as possibilidades de escolhas públicas (De Paula, 2014). A parceria público-privada modifica a ideia de concessão na medida em que admite a modalidade patrocinada, que envolve, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, a contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. Também há, em relação às PPPs, a avaliação de que se trata de aplicação jurídica de certo modo de conceber as relações entre Estado e capitais, avaliando-se sua vitória não em função do argumento oficial da “incapacidade de investimento público” (Monteiro, 2009:141). Nesse sentido, De Paula (2014:66) destaca como inovação mais importante da lei das PPPs a “possibilidade de efetiva divisão de riscos entre o ente público e o parceiro privado”²¹.

Consequentemente, Monteiro (2009:141) afirma que a elaboração e aprovação da lei das PPPs foi impulsionada pela revisão da concepção de como estado e capitais devem interagir, em vez da suposta necessidade de mudança divulgada oficialmente devido à alegação de incapacidade de investimento público.

²⁰ Como subtipo de concessão há a figura da permissão de serviço público: “delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco” (BRASIL, 1995).

²¹ A respeito da diferença da PPP em relação à concessão comum, destaque-se o seguinte trecho, encontrado em De Paula (2014:66): “A percepção do parceiro privado é, efetivamente, de um empreendimento conjunto em que há objetivos públicos e objetivos privados (muitas vezes discrepantes) na prestação de uma atividade de interesse público. A repartição de riscos funcionaria, então, como um estímulo ao poder concedente e ao parceiro privado para a consecução desse interesse. (cf. RIBEIRO, 2011) Essa perspectiva está por trás das teorias que fundamentaram a adoção desse modelo contratual no Brasil [...] é interessante notar que ela, de fato, está presente no imaginário dos parceiros privados: Entrevistado 5: (...)Uma das perguntas que ocorreram na época da licitação era a seguinte: poderia haver contraprestação negativa? Olha só que pergunta interessante. Isso aconteceu na Tamoios também. Isso significa que vira outorga, aí cai fora de PPP e vira concessão. Mas concessão [comum] não tem aquela divisão de riscos né? Na concessão [comum] é “toma que o filho é teu”, na PPP divide riscos”.

Esses instrumentos fazem parte da construção e operação do metrô em São Paulo de formas e combinações diferentes, em estágios distintos da introdução e expansão do metrô – mas não sem tendências evidentes, como observaremos ao longo da seção.

O financiamento das primeiras linhas do metrô envolveu uma combinação de investimentos público e privado para a Linha 1 – com participação dos três níveis de governo –; foi quase totalmente público para a Linha 3 – governos federal e estadual –; e foi praticamente totalmente público para a Linha 2 – feito quase exclusivamente pelo governo estadual²².

Há claramente uma dimensão federativa, traduzida em menor financiamento federal e municipal com o tempo e crescente financiamento pelo governo estadual; assim como na transição de um financiador federativo misto para um único fornecedor local. A segunda dimensão é a redução do papel do financiamento privado doméstico e internacional no decorrer das décadas.

Note-se que toda a construção do metrô de São Paulo foi feita por privados através de contratos com o Estado. Ainda assim é possível diferenciar linhas construídas pelo Estado (mediante contratação de privados para a execução de obras) de linhas cuja construção é realizada pela parceria público privada (PPP).

2.4. Linhas construídas pelo Estado (via contratos com empresas privadas) e operadas pelo Estado

A linha pioneira, 1-Azul, começou a ser construída sob a influência do Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED), lançado em 1968 pelo governo central durante o regime autoritário (1964-1985). O PED priorizava investimentos públicos em infraestrutura (através da implementação de empresas públicas para contornar a crise fiscal), visando à ampliação do mercado doméstico e o fortalecimento do setor privado (Pereira, 2016).

²² As Linhas 2 e 3 foram projetadas em conjunto em um único plano, mas a 3 foi executada antes. Motivos oficiais e hipotéticos para isso são explorados por Pereira (2016) e Fagnani (1985).

Nesse sentido, a Linha 1-Azul pode ser considerada estratégica para o governo nacional em termos de empreendimento econômico – investimento em infraestrutura através de empresas públicas com empréstimos internacionais –, além de politicamente interessante para as autoridades (central e local) em termos do atendimento às necessidades da classe média em troca de seu apoio ao regime (Fagnani, 1985).

O fato de haver um debate na literatura especializada sobre como a Linha 1 foi a mais necessária naquele momento, por que foi projetada por um consórcio privado contratado (HMD – Hochtief-Montreal-Deconsult) e por que houve tanta construção subterrânea quando havia condições técnicas para que operasse na superfície reforça os pontos levantados sobre o metrô ser um veículo para os mais variados interesses, além de servir como uma política urbana muito necessária à época.

A segunda linha a ser construída foi a Linha 3-Vermelha (não a Linha 2; seus números expressam não a ordem de construção, mas a denominação recebida no plano original). A construção da L3 começou em 1975 sob forte centralização, no auge do desenvolvimentismo no Brasil²³, com o ditador à época, Ernesto Geisel, tendo um papel central nas decisões sobre o metrô de São Paulo (Pereira, 2016).

Em 1975, um grande número de agências burocráticas instituídas pela ditadura para controlar governos locais e distribuir recursos estava em operação. Havia a instituição das Regiões Metropolitanas (criada por decreto presidencial em 1973-74) e, com relação especificamente ao transporte urbano, a EMTU (Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos de São Paulo), que respondia à EBTU (Empresa Brasileira de Transportes Urbanos). O BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) tinha um programa de financiamento especial chamado FINAME (Financiamento de Máquinas e Equipamentos), que direcionou fundos para a implementação da Linha 3.

A continuação da construção do metrô sofreu uma transição depois da Linha 3 - Vermelha, sendo o fim da década de 1970 e o início dos anos 1980 o período em que

²³ “[...] a ação da Companhia do Metropolitano de São Paulo, de propriedade do Governo, não se restringiu aos motivos para construção e operação do sistema metroviário. Ela também teve o objetivo de economizar moeda estrangeira, nacionalizar, aquecer a economia e melhorar a qualidade de vida dos habitantes de São Paulo” (METRÔ, 1979 em Pereira, 2016)

o controle do capital social da Companhia do Metropolitano foi transferido da Prefeitura para o Governo Estadual. A partir de meados da década de 1970, o modelo econômico do regime autoritário começou a entrar em colapso, deixando uma crise para os anos de redemocratização. Esses fatores, mais a recessão internacional dos anos 1990, ajudam a entender a tendência observada no Gráfico 2 em relação à construção da Linha 2 (terceira a ser construída) (Pereira, 2016).

A terceira linha do sistema – Linha 2-Verde – começou a ser construída em 1987. Quando a decisão de construir foi tomada no início da década de 1980, esperava-se maior financiamento do programa FINAME (BNDES), mas a construção começou somente anos depois em um cenário de crise econômica, em que o governo estadual acabou financiando praticamente todo o projeto (99,78%; ínfimo 0,19% veio do BNDES) (Pereira, 2016). A ausência de financiamento federal de desenvolvimento anterior pode explicar por que a conclusão da linha foi originalmente prevista para 1991, mas suas últimas estações foram entregues somente em 2010.

A seguir, o Gráfico 2 retrata como o financiamento estatal diminuiu conforme o metrô entrou na fase de expansão nos anos 2000.

Gráfico 2 – Financiamento das Linhas 1-4, metrô de São Paulo

Fonte: organizado pela autora com base nos dados de Pereira (2016)

Se analisarmos mais de perto a transição do sistema original para o programa de expansão (da barra L2 para as barras L4-F1&2), vemos que o financiamento estatal direto diminuiu e o financiamento privado aumentou. Trata-se de uma inversão do que ocorreu com as Linhas 3 e 2 nas décadas de 1970 e 80, quando o investimento público subiu e alcançou seu auge.

2.4.1. As linhas construídas pelo Estado e operadas pela iniciativa privada

As Linhas 4, 5 e 15, (parcialmente) entregues a partir dos anos 2000, têm em comum um histórico de terem sido construídas pelo Estado e oferecidas a consórcios privados para a operação. As três linhas foram objeto de atuação de cartel. Cada uma de uma forma. As linhas 4 e 5 foram alvo dos dois carteis e da atuação do agente público. A linha 15 (originalmente uma extensão da linha 2-verde) foi alvo de tentativa de cartelização pelo conluio da infraestrutura.

A Linha 4 foi a primeira “PPP de metrô” no Brasil (De Paula 2014). Ela foi construída de acordo com o chamado Programa Estadual de Desestatização de São Paulo, que nos estudos de caso aqui não pode ser definido como desestatização, devido ao tamanho do investimento público envolvido. Se são ou não casos de privatização é algo que será debatido em Discussão, a seção final deste capítulo.

O primeiro aspecto a ser notado é que a Linha 4 fazia parte do projeto original do Metrô, desenvolvido pelo consórcio HMD em 1968, mas ela foi alterada significativamente em termos de traçado, local das estações e extensão quando tornou-se real. Essas alterações foram decorrentes não apenas da urbanização que ocorreu nas três décadas entre o planejamento original e o início de sua retomada, nos anos 1990, mas também da influência do governo federal e de organizações internacionais com poderes de financiamento e interesses (Pereira, 2016; De Paula, 2014; Ribeiro e Prado 2010).

Quando o planejamento estava prestes a ser aprovado em meados dos anos 1990, os governos federal e estadual ainda enfrentavam uma crise fiscal e econômica, apontada como motivo para o adiamento do projeto para a década de 2000. Isso, contudo, não interrompeu os debates e negociações sobre o projeto dentro do Metrô,

onde a ideia de uma concessão privada continuou a prosperar. Foi quando a Corporação Financeira Internacional (IFC), consultoria financeira do Banco Mundial, entrou em cena como consultora para avaliar o retorno (rentabilidade) e a atratividade da Linha 4 (Pereira, 2016).

Com a “Lei de PPPs” nacional de 2004, tornou-se possível para governos interessados, inclusive governos subnacionais (através de suas respectivas leis estaduais), irem além da venda direta de ativos, prática comum desde meados dos anos 1990 através do autodefinido “programa nacional de desestatização”, para o novo modelo de “concessão patrocinada”, um tipo de contrato que atrai a iniciativa privada oferecendo garantias robustas de lucro à medida que explora a entrega de um serviço público – o caso de metrô, por exemplo.

Neste contexto, a Linha 4 consistiu em uma concessão patrocinada pelo Estado de São Paulo para o consórcio privado vencedor ViaQuatro, com o Estado construindo a infraestrutura bruta, deixando para o parceiro privado parte dos sistemas de rolagem e comunicação, assim como a aquisição dos trens (De Paula, 2014). A Linha 4 está em operação somente devido à combinação de construção feita pelo Estado e operação privada.

Além de ter recebido uma linha construída para operar, a ViaQuatro tem prioridades contratuais em relação a transferências de receita. O contrato estabelece que a ViaQuatro i) é a primeira a retirar a receita na câmara de compensação semanal que envolve outras empresas (incluindo as de controle público), e ii) recebe a tarifa integral de todas as pessoas que entram, independentemente se possuem cartões de gratuidade, o que significa que o governo transfere dinheiro público de “tarifa extra” para o parceiro privado quando cidadãos com descontos e isenções garantidos por lei usam a Linha 4. Na câmara de compensação, que processa as tarifas coletadas pela SPTrans (agência reguladora de ônibus da Prefeitura), Metrô, CPTM e ViaQuatro, as duas empresas que envolvem operadores privados – SPTrans e ViaQuatro – são as primeiras na contabilidade semanal a receber seu pagamento (De Paula, 2014).

Com relação à vantagem de tarifa, a Tabela 2 ilustra essa transferência de maneira esquemática. Suponha-se um dia hipotético em que 400 passageiros entram no

sistema: cada grupo de 100, com seus bilhetes eletrônicos, através de uma das quatro modalidades do sistema. Em cada grupo, 70 passageiros são pagantes e 30 são isentos da tarifa.

Tabela 2. Simulação da distribuição das tarifas processadas na Câmara de Compensação

	Total passageiros	Passageiros pagantes	Tarifa	Receita gerada por passageiros pagantes	Passageiros isentos de tarifa	Tarifa gratuita	Receita gerada por passageiros isentos de tarifa	Receita acumulada na Câmara de Compensação	Pagamentos da Câmara de Compensação	Tarifa recebida por passageiro	Prioridade na ordem de retirada
SpTrans*	100	70	4	280	30	0	0	$70 * 4 = 280$	280	2,8	1
Viaquatro**	100	70	4	280	30	0	0	$70 * 4 = 280$	$280 + 120 = 400$	4	2
CPTM***	100	70	4	280	30	0	0	$70 * 4 = 280$	$280 - 60 = 220$	2,2	3
Metrô***	100	70	4	280	30	0	0	$70 * 4 = 280$	$280 - 60 = 220$	2,2	4
total	400	280		1120	120		0	1120	1120		

* Empresa operada pela Prefeitura de São Paulo que regula todos os operadores privados de ônibus da rede municipal.

** Operador privado da Linha 4 do metrô, através de um contrato de PPP com a Companhia do Metropolitano, operada pelo Estado.

*** Empresas operadas pelo Estado, gerenciadas pelo Governo do Estado de São Paulo.

Fonte: elaborada pela autora com base em De Paula (2014).

Além da vantagem de ter assumido uma linha já construída com erário público e de receber pelo contrato de prestação de serviço em si, o operador privado pode extrair receitas públicas do sistema todo, com garantia jurídica. Estas receitas, alternativamente, poderiam ser direcionadas ao orçamento das empresas de controle público, como o Metrô.

De Paula (2014) observa que esse modelo de financiamento é

“típico de projetos de grande escala em que garantias reais seriam inviáveis ou consideradas arriscadas para a capacidade financeira de um parceiro privado. As características de projetos de infraestrutura e, especificamente, de metrô, são claramente favoráveis ao uso desse modelo [devido a] um aspecto essencial: a geração ilimitada de fluxo de caixa” (conferir citação).

Isso significa que a política metroviária é um negócio seguro e rentável para investidores privados.

Já a **Linha 5** pode ser considerada a primeira totalmente privatizada (mesmo que por um período determinado de tempo), já que foi construída e operada pelo Estado a partir do início dos anos 2000 para depois ser concedida a um consórcio privado, ViaMobilidade, em 2018.

O processo licitatório ocorreu em uma única transação que também incluiu a concessão da **Linha 17**, um monotrilho que ainda está em construção, prometido para 2019. O consórcio vencedor, ViaMobilidade, também pertence à CCR, como a ViaQuatro (que opera a Linha 4).

Ao vencer o processo licitatório, o presidente da divisão de mobilidade urbana da CCR declarou que “é um projeto que não tem risco de obra, esse risco está na mão do governo”²⁴. Entrevistado no mesmo contexto, o então governador de São Paulo, Geraldo Alckmin (PSDB), disse: “O Estado deve ter papel regulador, fiscalizador, além de trazer investimento privado e boa expertise para prestar melhor serviço”²⁵.

2.4.2. A linha de PPP “integral”

Ao descrever, comparar e analisar os diversos contratos de construção e operação do sistema metroviário de São Paulo, não se pode deixar de incluir a contratada, porém inexistente Linha 6 – Laranja, a única projetada como “PPP integral”. Neste tipo de contrato, o Estado concede a construção e operação ao parceiro privado, mas paga pelas desapropriações.

O contrato foi assinado em 2013 entre o Metrô e o Consórcio MOVE²⁶ com ainda mais vantagens para o parceiro privado que o contrato da Linha 4 (De Paula, 2014). Além da mesma prioridade na câmara de compensação (saque antes do Metrô e da CPTM) e de esquemas de tarifa integral, o contrato garantia ao consórcio uma remuneração contingente em caso de déficit operacional.

²⁴ Leonardo Vianna, em entrevista ao Valor Econômico intitulada “CCR vence leilão das linhas 5-Lilás e 17-Ouro do metrô de SP”, de 19/1/2018: <https://www.valor.com.br/empresas/5268549/ccr-vence-leilao-das-linhas-5-lilas-e-17-ouro-do-metro-de-sp>

²⁵ Publicado no Portal do Governo em janeiro, 2018: < <http://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/leilao-de-concessao-das-linhas-5-e-17-do-metro-consegue-185-de-agio/>>

²⁶ MOVE pertence a Little Rock Participações S.A., Construtora Queiroz Galvão S.A. e UTC Participações S.A., além do Eco Realty Fundo de Investimento em Participações (FIP)

No entanto, a construção foi interrompida em 15% das obras necessárias e o governo cancelou o contrato depois de ter investido 700 milhões de reais (41% de um gasto total de 1,7 bilhões), mais 984 milhões com desapropriações. O custo para concluir o projeto é atualmente estimado em 9 bilhões. O novo governador, ex-prefeito de São Paulo, João Dória (também do partido de direita PSDB), disse publicamente que pretende abandonar a ideia de um novo projeto de PPP integral, afirmando que o Estado deve fazer as obras (Rodrigues e Seto, 2018)²⁷.

Finalmente, para sintetizar esta seção, a Tabela 3 resume os modelos contratuais presentes nas linhas de metrô de São Paulo.

Tabela 3 – Modelos contratuais, linhas de metrô de São Paulo

		construção	operação	modernização	
Metrô de São Paulo	Linhas 1, 2, 3 (anos 1970-1990)	Estado (via contratos com empresas privadas)	Estado	Estado (via contratos com empresas privadas)	Antes da lei de PPPs
	Linha 4 (anos 2000-2010)	Estado (via contratos com empresas privadas)	Privada (via contratos de PPP com o Estado)	Privada (via contratos com empresas privadas)	Após a lei de PPPs
	Linha 6 (anos 2000-2010)	“PPP integral”	“PPP integral”		
	Linhas 5, 17 (anos 2010)	Estado (via contratos com empresas privadas)	Privada (via contratos de PPP com o Estado)		

Fonte: elaborada pela autora com base em contratos, relatórios técnicos e De Paula (2014)

²⁷ Publicado no jornal Folha de São Paulo em 23 de novembro, 2018, em <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/11/doria-cogita-retomar-obras-da-linha-6-do-metro-de-sp-sem-parceria-privada.shtml>>

A respeito dos contratos de operação privada, quando se observa a totalidade dos consórcios vencedores das licitações para operar as Linhas 4 (ViaQuatro), 5 e 17 (ViaMobilidade), o Grupo CCR revela-se o maior acionista, conforme expresso na Tabela 4.

Tabela 4 – Comparação Linhas 4, 5 e 17 em relação ao consórcio de operação

	Linha 4	Linha 5	Linha 17
início da operação	2010 (privada)	2002 (estatal)	desconhecido (privada)
início da PPP	2006	2018	2018
duração do contrato	30 anos	20 anos	20 anos
consórcio vencedor	ViaQuatro	ViaMobilidade	ViaMobilidade
acionistas do consórcio vencedor	CCR (75%), RuasInvest (15%), Mitsui (10%)	CCR (83,3%), RuasInvest (16,7%)	CCR (83,3%), RuasInvest (16,7%)
extensão quando for concluída (km)	12,8	19,9	17,7
% da extensão do sistema metroviário quando concluída *	11,1	17,3	15,4
% do potencial total da extensão do sistema quando concluída *	43,8		

*considerando que não haverá outras adições ao sistema até que a Linha 17 seja concluída
 Fonte: elaborada pela autora com base em dados oficiais da ViaQuatro e da ViaMobilidade

O Grupo CCR pertence ao Grupo Soares Penido (15,05%), ao Grupo Camargo Corrêa (14,86%) e ao Grupo Andrade Gutierrez (14,86%), e os outros 55,23% de suas ações estão listados no Novo Mercado da Bolsa de Valores de São Paulo (Bovespa). Dos 55,23% no Novo Mercado, 89% das ações pertencem a atores do mercado internacional, 8% a empresas locais e 3% a indivíduos locais.

A CCR tem forte atuação no setor de mobilidade brasileiro, possuindo ações em consórcios para operação privada em três áreas: rodovias, mobilidade urbana (transporte metroferroviário) e aeroportos, além de uma unidade de serviços²⁸. Ela é proprietária ou a maior acionista de nove consórcios de rodovia em que opera

²⁸ Em “serviços”, a CCR é detentora de 100% das ações dos grupos CCR Actua, CCR Engelog, CCR Engelog TEC, Samm.

rodovias em troca de cobrança de pedágio: cinco em São Paulo, dois no Rio de Janeiro, a rodovia que conecta o Rio e São Paulo, um no Paraná e um em Mato Grosso do Sul.

Em mobilidade urbana, a CCR é proprietária ou a maior acionista de quatro consórcios: dois em São Paulo (ViaQuatro e ViaMobilidade), um na Bahia, um no Rio de Janeiro. É, ainda, detentora de 38,25% das ações do Aeroporto de Belo Horizonte (Minas Gerais), além de unidades no exterior²⁹.

Os consórcios de rodovia em São Paulo há muito tempo significam envolvimento em escândalos para a CCR. Em novembro de 2018, o grupo firmou um Termo de Autocomposição com o Ministério Público do Estado para confessar crimes e pagar multas em troca de não sofrer ações civis. O conteúdo completo do acordo não foi divulgado, mas a CCR confirmou à imprensa ter feito doações ilícitas para as campanhas eleitorais de dois ex-governadores de São Paulo, que negaram a prática³⁰.

Nos capítulos seguintes serão apresentadas evidências de um esquema operado por carteis de empresas e políticos para extrair recursos da policy destinados ao financiamento político.

²⁹ 50% da Quiport (Equador), 97,15% da Aeris (Costa Rica), 79,8% da Curaçao Partners e 79% da TAS (EUA).

³⁰ Publicado no site G1 em 18 de julho de 2019: “Justiça aceita acordo entre Grupo CCR e MP-SP para quitar ações; Governo de SP contesta”, em <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2019/07/18/grupo-ccr-faz-acordo->>

CAPÍTULO 3 – Empresas que fabricam preços altos: um cartel na ponta privada da governança

Compras públicas relativas à construção e operação de linhas de metrô e trens de subúrbio foram objeto da atuação, em todo o Brasil, de um cartel de construtoras e outro de fornecedoras de materiais para sistemas metroferroviários desde pelo menos os anos 1990 (CADE, 2013, 2017). Neste capítulo analiso, a partir de pesquisa primária, dados quali e quantitativos relativos à atuação dos dois carteis, extraídos de um Inquérito Administrativo e de um Acordo de Leniência firmados com empresas pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) do Ministério da Justiça.

Em seguida, no Capítulo 4, conecto as inferências feitas aqui, sobre os carteis, a achados sobre financiamento político.

O movimento de concatenar cartel com políticos é original desta pesquisa, uma vez que as investigações do CADE (presente capítulo) não versam sobre políticos, em função de a principal competência do Conselho ser a investigação de práticas que lesam a livre concorrência de mercado, perpetradas por empresas. Na outra ponta, de maneira semelhante, a investigação que embasa o Capítulo 4, realizada pelo Ministério Público Federal (MPF), trata de práticas de corrupção de agentes públicos, não explorando o fato do cartel.

A principal tarefa desta segunda parte da tese é, portanto, apresentar um tratamento analítico uno a partir de evidências da existência de um conluio entre o cartel e políticos levando-se em conta estas duas fontes originalmente separadas de evidências empíricas.

A respeito da separação de competência das autoridades investigativas, note-se que em um dos volumes do CADE não há qualquer menção ao verbete corrupção em todas as 331 páginas, e que no outro, dentre as 218 páginas, há uma única menção – na forma de *disclaimer*:

“Ainda sobre as competências em matéria de licitação, é importante esclarecer que, embora os cartéis em compras públicas estejam muitas vezes relacionados a outros ilícitos – como a fraude, o direcionamento de edital e a corrupção de

agentes públicos -, a competência da autoridade de defesa da concorrência nessa seara restringe-se aos aspectos da prática que a conformam como infração à ordem econômica, nos termos do quanto disposto na Legislação de Defesa da Concorrência. Ou seja, o Cade não possui expertise e nem autorização legal para investigar ou decidir sobre esses ilícitos, cuja apuração é de competência exclusiva dos órgãos de controle, das autoridades policiais e do Ministério Público. Por essa razão, ao longo da presente nota somente serão abordados aspectos relacionados aos fatos investigados que digam respeito à suposta prática de cartel entre concorrentes.” (CADE 2013:12)

Entendida aqui como o comportamento diverso às normas da administração pública de forma a favorecer interesses privados em troca de recompensa ou promessa de recompensa (Marques, 2000; Pasquino, 1993), a corrupção no caso da presente pesquisa é um mecanismo central do esquema evidenciado, mas não o único acionado pelos comparsas da iniciativa privada e do poder público, como veremos aqui e no Capítulo 4.

Este capítulo tem por objetivo amplo explicitar e problematizar a atuação, no estado de São Paulo, dos dois carteis de escopo nacional investigados pelo CADE. O recorte se deve ao fato de a política pública objeto desta tese ser atribuição do governo do estado de São Paulo.

Os objetivos específicos são identificar regularidades na atuação dos carteis em geral, mas destacar elementos de sua atuação em linhas da rede de metrô de São Paulo. Especificamente, serão identificados os instrumentos de política pública manipulados pelos carteis para obterem sucesso em sua estratégia de fixar preços com o objetivo de extrair o máximo de renda possível dos contratos firmados.

Com esse intuito, o Capítulo irá i) apresentar definições de cartel, ii) sistematizar informações sobre os carteis de metrô e trens investigados pelo CADE em todo o país, iii) destacar as informações sobre a atuação dos carteis em São Paulo, e iv) sistematizar as regularidades da ação dos carteis, singularizando os mecanismos e instrumentos de política pública de que lançam mão para alcançar seus objetivos –

sendo o maior deles a eliminação da livre concorrência com consequente fixação de preços.

3.1. Os carteis

Carteis são aglomerações de empresas originalmente concorrentes que se coordenam para estabelecer entre si os preços de seus produtos ou serviços, dividir mercados, determinar quotas, restringir produção e pré-combinar sua atuação em licitações públicas com vistas a controlar o mercado em que atuam.

O cartel ocorre entre empresas privadas atuando no mercado privado, e também entre empresas privadas atuando no mercado de compras públicas. Como já introduzido nesta tese, o poder público, responsável pela decisão e entrega das políticas públicas, não necessariamente produz com mão de obra e matéria-prima próprias estas políticas, comumente recorrendo a terceiros especializados em fornecer serviços que viabilizam a consecução das políticas.

O caso da construção de sistemas de mobilidade sobre trilhos é exemplar do cenário em que o Estado, por meio de seus governos eleitos, contrata terceiros detentores de expertise e ferramental específicos e complexos. Por seu turno, estes terceiros, na qualidade de empresas capitalistas, têm óbvio interesse em vencer licitações públicas de grande porte e complexidade – e consequente rentabilidade – para prover túneis, linhas férreas, trens, sinalização e todo tipo de material necessário ao funcionamento de sistemas de metrô e trens suburbanos. Assim, é a cartelização de empresas envolvidas em compras públicas que interessa à presente tese.

As definições usadas pelo CADE têm origem especialmente na literatura produzida pela OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), de que o Brasil não é membro. A prática, portanto, é presente em países do norte e do sul global, sem distinção sobre o nível de desenvolvimento. O que varia são as estratégias das empresas, a permissividade das leis em relação a certos mecanismos (permissão de consorciamento e subcontratação, por exemplo), e o enquadramento jurídico conferido pelo poder público à prática de cartel – considera-lo ou não crime e de que tipo.

Importa especialmente para este trabalho a diferença conceitual entre cartel puro e cartel com corrupção. Ambos lesam o poder público, porém o primeiro (puro) é o conluio entre empresas sem o conhecimento de agentes públicos, que são, portanto, enganados. No segundo tipo de cartel (com corrupção) agentes públicos participam ativamente no conluio, que se configura em um esquema entre empresas cartelizadas e agentes públicos. Os casos aqui analisados são de carteis com corrupção, como ficará evidente mais adiante neste capítulo e no próximo.

A OCDE lista quatro procedimentos adotados por carteis: “propostas fictícias ou de cobertura (“cover bidding”), supressão de propostas (“bid supression”), propostas rotativas ou rodízio (“bid rotation”), divisão do mercado (“market allocation ou “market division”).

As propostas de cobertura são feitas para dar aparência de concorrência ao processo licitatório, mas são em realidade produto da combinação entre as empresas cartelizadas para que i) um dos concorrentes submeta uma proposta mais elevada que a do concorrente que deverá ganhar, ii) alguém submeta proposta sabidamente alta demais para ser aceita, iii) alguém apresente proposta com especificações que serão inaceitáveis para o comprador.

A supressão envolve acordos para que empresa/s abstenham-se ou retirem proposta liberando a vitória para o pretense concorrente. O rodízio é o mecanismo para que todas vençam, cada uma em uma oportunidade distinta, para isso deixando o caminho livre, em cada ocasião, a uma ou algumas empresas estipuladas em acordo internamente ao cartel. A divisão de mercado estabelece que certas empresas não acessem certos clientes ou áreas geográficas, deixando lotes estipulados para cada empresa ou grupo de empresas, onde as demais não deverão concorrer.

As estratégias listadas são mobilizadas pelos carteis através de instrumentos legais que regem as compras públicas no Brasil: o consorciamento e a subcontratação. A divisão de mercado e a supressão de propostas, por exemplo, são realizados por meio da formação de consórcios³¹. Por sua vez, a possibilidade de subcontratação

³¹ “A atuação de consórcios em licitações públicas pode ter efeitos prócompetitivos ou anticompetitivos, a depender das características do mercado e do objeto licitado. De um lado, o consórcio pode incrementar a competitividade em determinado certame, ao permitir a participação de empresas em contratações das

ajuda a acomodar as estratégias de proposta de cobertura e supressão, pois se configura em forma de recompensa a empresas que não se converterão em vencedoras do certame, mas que obterão seu quinhão durante a execução do contrato.

A autorização para que concorrentes se consorciem em disputas pelas compras públicas é discricionária do órgão licitante, ainda que não seja consenso entre órgãos de controle do Estado o limite desta discricionariedade (CADE, 2013). Tampouco o fato de consórcios serem previstos em editais emitidos por agentes públicos afasta, por si só, a possibilidade de autoridades como o próprio CADE os investigarem quando há suspeita de que se configuram em carteis.

Por sua vez, a subcontratação é considerada

“regra de exceção, prevista pelo legislador (artigos 72 e 78, inciso VI, da Lei nº 8.666/93), na hipótese de ocorrência de eventuais circunstanciais que impeçam a execução integral do avençado, nos moldes originais em que pactuado, para fins de complementar a execução do contrato que não pôde ser realizado, na sua integralidade, ela contratada (Acórdão nº1400/2007 -Plenário, TC 009.574/2004-5, rei. Min. Aroldo Cedraz, 25.7.2007).” CADE, 2013.

Há ainda a promessa de recompensa em dinheiro caso não seja possível coordenar o comportamento de parceiros ou a subcontratação prometida não ocorra. É chamado pelos participantes do conluio de “multa” (CADE 2013:115). Os comportamentos complicadores da coordenação ideal do cartel serão discutidos mais adiante no capítulo.

Por si só, a cartelização de empresas configura crime anticoncorrencial, que lesa a economia capitalista em um de seus fundamentos: o de que a livre concorrência entre empresas estimula inovação tecnológica (pois as empresas buscam diferenciar-se para conquistar mercados) e precificação competitiva (seja para consumidores

quais, se não fosse pela oferta na forma consorciada, não poderiam participar isoladamente, por ausência de capacidade técnica ou financeira. Por outro lado, como explicitado acima, há a possibilidade de empresas - que poderiam participar sozinhas da licitação - formarem consórcio com o intuito de, ao se aliarem a potenciais competidores, eliminarem a concorrência e dividirem o mercado entre si.” (CADE 2013)

finais no caso do mercado privado; seja para o Estado no caso das compras públicas).

Esta é uma das razões por que o cartel de metrô e trens suburbanos brasileiros é objeto de investigação do Conselho Administrativo de Defesa Econômica.

Sua missão oficial é “zelar pela livre concorrência no mercado, sendo a entidade responsável, no âmbito do Poder Executivo, não só por investigar e decidir, em última instância, sobre a matéria concorrencial, como também fomentar e disseminar a cultura da livre concorrência”³².

Nos termos dessa missão, o CADE julga que

“Cartéis prejudicam seriamente os consumidores ao aumentar preços e restringir a oferta, tornando os bens e serviços mais caros ou indisponíveis, e comprometendo a inovação tecnológica. Da mesma forma, cartéis em licitações públicas geram prejuízos ao Erário, ao impedir que a Administração adquira seus produtos e serviços ao menor preço possível” (CADE, 2013:3).

Trata-se de uma abordagem de cunho quantitativo, focada em precificação e cálculo de perdas financeiras para “consumidores” e o “Erário”.

Por seu turno, o interesse maior da presente tese no conhecimento sobre o funcionamento e as consequências da atuação de carteis em compras públicas é em como a prática anticoncorrencial impacta a população e a sociedade, destacando-se a política (*politics*), para além das perdas monetárias. Ainda que a superprecificação sem dúvida gere grave prejuízo ao interesse público.

³² Conforme declaração institucional publicada em <http://www.cade.gov.br/acesso-a-informacao/institucional>. As atribuições do Cade são definidas pela Lei nº 12.529 e complementadas pelo Regimento Interno do Cade – RiCade, aprovado pela Resolução nº 20, de 07 de junho de 2017. Ainda segundo sua página institucional, em http://www.cade.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/copy_of_competencias/capa-interna, “A autarquia exerce três funções: Preventiva: analisar e posteriormente decidir sobre as fusões, aquisições de controle, incorporações e outros atos de concentração econômica entre grandes empresas que possam colocar em risco a **livre concorrência**. Repressiva: investigar, em todo o território nacional, e posteriormente julgar **cartéis e outras condutas nocivas à livre concorrência**. Educativa: instruir o público em geral sobre as diversas condutas que possam prejudicar a **livre concorrência**; incentivar e estimular estudos e pesquisas acadêmicas sobre o tema, firmando parcerias com universidades, institutos de pesquisa, associações e órgãos do governo; realizar ou apoiar cursos, palestras, seminários e eventos relacionados ao assunto; editar publicações, como a **Revista de Direito da Concorrência** e cartilhas.”

Esta tese procura compreender, centralmente, como agentes públicos – políticos e burocratas do Estado – participam ativamente de um esquema que tem como um de seus pilares o cartel, não sendo meramente “impedidos de adquirir seus produtos e serviços ao menos preço possível”, como descreve o CADE (2013). De forma sofisticada e com consequências ainda mais graves, evidencia-se que os agentes públicos são, no presente caso, co-responsáveis por uma prática que lesa a competição política, por sua vez fulcral para a democracia.

Em outras palavras, trata-se não somente de sobregasto de dinheiro público em função dos interesses privados das empresas e de políticos que integram o esquema, mas principalmente de ameaça à competição eleitoral, além de ruptura livre concorrência de mercado. Trata-se, ainda, de serviços públicos não entregues ou mal entregues.

3.2 os carteis de metrô e trens investigados pelo CADE

Há dois carteis, de escopo nacional, investigados pelo CADE por atuação no setor de mobilidade urbana sobre trilhos, um conformado em torno do mercado de operações (trens, sinalização e materiais afins), e o outro atuante no mercado de estrutura (construção de vias e espaços como pátios e estacionamentos de trens).

O cartel de materiais de operação foi investigado em Inquérito baseado em um Acordo de Leniência assinado entre a Superintendência-Geral do CADE, as empresas Siemens Ltda. e Siemens AG, o Ministério Público Federal e o Ministério Público do Estado de São Paulo, em vista da confissão destas empresas de “ocorrência de contatos entre concorrentes com o objetivo de eliminar a competição em licitações públicas relativas a projetos de metrô e/ou trens e sistemas auxiliares, desde, pelo menos, 1998” (CADE, 2013:2). A partir deste AL, o CADE tomou conhecimento da participação de outras empresas do ramo dos sistemas operacionais, além de “empresas de consultoria especializada”.

Acordos de Leniência são instrumentos por meio dos quais signatários se comprometem com a instituição antitruste (o CADE) “a cessar a conduta ilegal, a denunciar e a confessar a participação na prática da infração à ordem econômica,

bem como a cooperar com as investigações, apresentando informações e documentos relevantes para o detalhamento da conduta a ser investigada”³³.

O Acordo é composto de um Histórico da Conduta – “documento que contém a descrição detalhada dos fatos, do modo de funcionamento do cartel e dos participantes, conforme relatado pelos Beneficiários” (CADE, 2013:2) – acompanhado de evidências apresentadas pelos signatários e apreendidas pelas autoridades competentes em computadores e arquivos. Dentre as evidências, cujos dados eletrônicos somaram mais de 30 terabytes, o CADE lista e-mails, faxes, planilhas, relatórios internos, anotações manuscritas, documentos impressos, notas de despesas e contas de telefone, além de registros de reuniões entre concorrentes, tabelas de alocação das licitações e valores de propostas acordadas antecipadamente, ajustes para compensação no esquema de rodízio entre vencedoras e perdedoras, e atas de reuniões com discussões sobre a realização e monitoramento do cartel (CADE, 2013:153; CADE, 2019).

O Inquérito Administrativo baseado no referido AL resultou na condenação de 11 empresas e 42 pessoas físicas em julho de 2019³⁴.

Por seu turno, outro Acordo de Leniência (AL 21, assinado em dezembro de 2017³⁵), desdobramento da força-tarefa “operação lava jato” foi celebrado entre a Superintendência-Geral do CADE, o Ministério Público Federal de São Paulo (MPF-SP) e a empresa Camargo Corrêa (bem como executivos e ex-executivos da companhia). Ele tem por objeto o setor de obras civis em infraestrutura e superestrutura para metrô e trens urbanos, apresentando, ao ver do CADE, “um espectro bem diferente e não inclui sistemas auxiliares, principal característica do mercado [no Inquérito Administrativo de 2013]”.

³³ “O Programa de Leniência do Cade (Programa de Leniência) foi instituído na legislação brasileira em 2000; e o primeiro Acordo de Leniência do país foi assinado em 2003. Desde então, mais de 50 Acordos de Leniência foram assinados pela autoridade antitruste brasileira. Signatários desse tipo de acordo se comprometem a cessar a conduta ilegal, a denunciar e confessar a participação na prática da infração à ordem econômica, bem como a cooperar com as investigações, apresentando informações e documentos relevantes para o detalhamento da conduta a ser investigada.

³⁴ <http://www.cade.gov.br/noticias/cade-multa-em-r-535-1-milhoes-cartel-de-trens-e-metros>

³⁵ Acordo de Leniência nr. 21/2017. Em <
https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?DZ2uWeaYi_cbuRZEFhBt-n3BfPLlu9u7akQAh8mpB9yMoltZo5z4vp3n4q_mjpiITyESAI2Mr607bQvrbIhNvy5euagIVL41bjSBA8XiQh-sIYoJi3PkkOnxyg0hpANCH

O principal objeto do AL 21 é o auto-intitulado Tatu Tênis Clube, anteriormente chamado G-5³⁶, por agregar cinco grandes construtoras detentoras do equipamento de perfuração subterrânea *shield*. O cartel foi assim registrado³⁷ em função de a *shield*, capaz de cavar mais rápido do que o método NATM, ser conhecida localmente como tatuzão³⁸.

Ambos documentos – Inquérito Administrativo relativo ao mercado de sistemas operacionais³⁹ e Acordo de Leniência concernente ao setor de estrutura⁴⁰ –, assim como seus anexos, são públicos e foram acessados no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) do CADE.⁴¹

É importante demarcar que o Conselho considera como um único cartel as quase duas dezenas de empresas condenadas pela atuação colusiva no mercado de materiais para operação. As diferentes configurações de empresas nos variados certames são classificadas pelo CADE, a meu ver corretamente, como formações *ad hoc* que se conectam funcionalmente com outras formações *ad hoc*, organizadas para outros certames, de modo a atender às combinações a respeito do rodízio entre as empresas vitoriosas da vez e as perdedoras com direito a compensação (presente e futura).

Do outro lado está também um único cartel, o “Tatu Tênis Clube”, que, da mesma forma, atuou com subconfigurações *ad hoc*.

Apesar de atuarem no mesmo setor de política – mobilidade urbana sobre trilhos – o grupo de empresas investigadas pelo fornecimento de materiais de operação e o

³⁶ Camargo Correa, Andrade Gutierrez, Odebrecht, OAS e Queiroz Galvão.

³⁷ O documento fundacional do Tatu Tênis Clube se encontra em p.101-104 de CADE 2017.

³⁸ Enquanto o método NATM (New Austrian tunnelling method) permite a construção de não mais de 'que 1 metro de túnel por dia, com o uso do shield pode-se atingir uma média de 15 a 18 m por dia" (CADE2017:151)

³⁹ https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?2pXoYgv29q86Rn-fAe4ZUaXIR3v7-gVxEWL1JeB-RtUgqOwvr6Zlwydl0IhRNSr2Q22lByVKByYDYwsa13_Jxv_TD0gMz5Bnf9DkLxr-asuqhGSyxpB7jiO8aqnx0vHf

⁴⁰ https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?0c62g277GvPsZDAxAO1tMiVcL9FcFMR5UuJ6rLqPEJuTUu08mg6wxLt0JzWxCor9mNcMYP8UAjTVP9dxRfPBccOzZBOKbRxPo3tFq1hYGVET6kGfNJzb81bHaTHhs8mS

⁴¹ O presente trabalho tem conhecimento da existência de defesas apresentadas pelas empresas ao CADE após as confissões dos acordos iniciais, porém não lança mão destes documentos em função de não ter como centralidade o interesse em culpabilidade dos atores em suas pessoas jurídicas e físicas. O foco da tese são as dinâmicas que se apresentam como regulares com respeito à política pública.

grupo de empresas investigadas pela provisão de estrutura são considerados, cada um, um cartel. O critério principal para esta separação estabelecida pelo CADE é a atuação em mercados de compras públicas diferentes.

Um segundo critério, que importa especialmente para esta tese, é a variada atuação territorial dos dois grupos – nenhum dos dois carteis se restringe ao estado de São Paulo, onde se localiza a política pública cujo fracasso este trabalho pretende explicar. Ambos carteis atuam em diversas unidades federativas do país.

Essa informação tem importância substantiva e também metodológica. Ela evidencia a pré-seleção de casos realizada pelas autoridades investigativas (com base nos depoimentos e provas concedidos pelos partícipes) e assim acolhida pelo presente trabalho⁴².

Este fato compele a pesquisa aqui realizada a sistematizar esta seleção de escopo geográfico mais geral para, em seguida, trabalhar em separado os dados qualitativos sobre a atuação dos dois carteis em São Paulo. A Tabela 4, a seguir, sistematiza as diferenças entre os dois processos relativos a carteis em todo o país.

Tabela 4 – Comparativo entre os dois processos de investigação do CADE acerca de carteis de metrô e trens

Objeto do processo	Cartel conformado em torno de licitações públicas referentes ao mercado de sistemas operacionais	Cartel “Tatu Tennis Clube”, conformado em torno de licitações públicas referentes ao setor de obras civis em infraestrutura e superestrutura
Tipo do processo	Inquérito administrativo a partir de Acordo de Leniência	Acordo de leniência
Registro	08700.004617/2013-41	AL 21/2017
Origem	acordo de leniência com Siemens e Siemens AG	Acordo de leniência com Camargo Correa
Instauração	2013	2017
Período da ocorrência do objeto	Desde, pelo menos, 1998	Pelo menos 1998 a 2014

⁴² Há portanto viés de seleção de origem, e um sub-recorte utilizado pela presente pesquisa.

Empresas envolvidas (nomes)	<p>Alstom Brasil Energia e Transporte Ltda.;</p> <p>Alstom Transport S.A.;</p> <p>Balfour Beatty Rail Power Systems Brazil;</p> <p>Bombardier Transportation Brasil Ltda.;</p> <p>CAF Brasil Indústria e Comércio;</p> <p>Caterpillar Brasil Ltda.;</p> <p>Construcciones Y Auxiliar de Ferrocarriles S.A.;</p> <p>DaimlerChrysler Rail System Brasil;</p> <p>Empresa Tejofran de Saneamento e Serviços Ltda.;</p> <p>Hyundai-Rotem Co. Ltd.;</p> <p>IESA Projetos Equipamentos e Montagens S.A.;</p> <p>Mitstli & Co Ltd.;</p> <p>Mitsui Brasileira Importação - Exportação S/A;</p> <p>MOE Equipamentos e Serviços Ferroviários Ltda.;</p> <p>MPE - Montagens e projetos especiais S.A.;</p> <p>Serveng-Civilsan S/A - Empresas Associadas de Engenharia;</p> <p>Siemens Ltda.;</p> <p>TCBR Tecnologia e Consultoria Brasileira S/A;</p> <p>Temoina do Brasil Ltda;</p> <p>Trans Sistemas de Transportes S.A.</p> <p>+ “Consultorias”:</p> <p>ConsTech Assessoria e Consultoria Internacional Ltda.;</p> <p>Procint - Projetos e Consultoria Internacional S/C Ltda.;</p>	<p><i>G-5 ou Tatu Tennis Clube:</i></p> <p>Construções e Comércio Camargo Correa S.A.</p> <p>Construtora Andrade Gutierrez S.A.</p> <p>Construtora Norberto Odebrecht S.A.</p> <p>Construtora OAS S.A.</p> <p>Construtora Queiroz Galvão S.A.</p> <p><i>Outras participantes:</i></p> <p>Carioca Christiani-Nielsen Engenharia S.A.,</p> <p>Constran Construções e Comércio S.A.</p> <p>Construtora Marquise S.A.</p> <p>MWH Brasil Engenharia e Projetos Ltda.</p> <p>Sérveng-Civilsan S.A. Empresas Associadas de Engenharia</p> <p>TC/BR Tecnologia e Consultoria Brasileira Ltda</p>
------------------------------------	---	--

Licitações mencionadas (nr)	11	ao menos 21
Sistemas de transportes com atuação identificada de carteis em licitações	Metrô de São Paulo CPTM São Paulo Metrô do Distrito Federal Supervia Rio de Janeiro Metrô de Porto Alegre Metrô de Belo Horizonte	Metrô de São Paulo CPTM São Paulo Metrô do Distrito Federal Supervia Rio de Janeiro Metrô de Porto Alegre Metrô de Belo Horizonte Metrô de Fortaleza Metrô de Salvador Metrô de Curitiba
Escopo geográfico	SP, RJ e DF, além de MG e RS (estes dois últimos com contratos sob responsabilidade do Ministério das Cidades/Governo Federal)	SP, RJ, DF, BA, CE e PR, além de MG e RS (estes dois últimos com contratos sob responsabilidade do Ministério das Cidades/Governo Federal)
tipos de ocorrências		i) indícios de acordos anticompetitivos, (ii) acordos anticompetitivos concluídos e implementados, (iii) acordos anticompetitivos concluídos mas não implementados, (iv) acordos anticompetitivos não concluídos mas tentados
Fases		(i) histórica (1998 a 2004): limitada às três maiores (Camargo Correa, Andrade Gutierrez e Odebrecht), viabilidade por exigência de “atestação”; (ii) consolidação (2004 a 2008): somam-se a OAS e a Queiroz Galvão, formando-se o G5 ou Tatu Tênis Clube; (iii) implementação e posterior declínio (2008 a 2014): PAC, Copa do Mundo e Jogos Olímpicos, entrada de estrangeiras, maior dificuldade de consensos internos. Projetos não licitados, licitações suspensas

Instituições públicas responsáveis pelo processo	Cade	Cade, Operação Lava Jato, Ministério Público Federal em São Paulo

Fonte: elaboração própria a partir de informações do CADE (2013, 2017, 2019)

O cartel de infra e superestrutura (Tatu tênis clube) é explicado pelas empresas que confessaram participação como decorrente das exigências técnicas feitas pelos governos licitantes em relação a grandes projetos de infraestrutura, em especial a posse do instrumento da “atestação”, assim como apresentação de garantias financeiras, que acaba por afunilar a competição a um número reduzido de empresas (CADE, 2013).

“Isso porque, embora haja um grande número de empresas atuantes no setor de construção civil, grandes projetos de infraestrutura costumam ter altas exigências relacionadas à experiência em execução de projetos semelhantes (“atestação”) e à capacidade financeira para fazer frente aos riscos associados ao projeto. Essas exigências muitas vezes são justificadas pelo ente licitante como garantias de que a empresa a ser contratada é de fato capaz de executar o projeto licitado”. (CADE, 2013:95)

O cartel Tatu Tennis Clube reúne as únicas empresas que possuem o chamado “tatuzão”, capaz de cavar mais rápido que uma técnica alternativa.

Note-se que os dois processos se diferenciam não somente quanto aos mercados de atuação das empresas cartelizadas e especificidades técnicas, mas também no aspecto da atuação territorial das empresas.

O cartel revelado pelo Inquérito iniciado em 2013, relativo ao mercado de sistemas operacionais, restringe-se, nas 11 licitações identificadas, aos estados de São Paulo (7 casos) e Rio de Janeiro (1 caso), ao Distrito Federal (1 caso) e aos estados de Minas Gerais e Rio Grande do Sul, porém estes dois últimos com contratos sob responsabilidade do Governo Federal (2 casos).

Já o cartel cujo objeto foram licitações para obras de infra e superestrutura, Tatu Tennis Clube, foi relacionado pelo CADE a 21 licitações, tendo atuado não somente

nas UFs acima listadas, mas também na Bahia (1 caso), no Ceará (2 casos) e no Paraná (1 caso). Em SP foram 11 casos, no DF, 1 caso; no RJ, 3 casos; e em Minas e no Rio Grande do Sul, com contratos no Governo Federal, um caso cada.

As licitações para metrô de Belo Horizonte (MG) e Porto Alegre (RS) foram de responsabilidade, respectivamente, da Empresa de Trens Urbanos (Trensurb), sociedade de economia mista vinculada ao Ministério das Cidades, e da Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), empresa pública vinculada ao Ministério das Cidades. Ou seja, ambas aconteceram no âmbito do Governo Federal, à diferença dos procedimentos licitatórios de metrô e trens em outras cidades brasileiras, que em sua maioria estão sob responsabilidade dos respectivos governos de estado.

Esta distinção é especialmente importante para o desenvolvimento deste capítulo e da tese, pois é possível identificar, a partir dos anos em que ocorreram as licitações, quem eram os governadores e os partidos no poder. Assim, a partir da ciência do escopo territorial de ação das empresas cartelizadas, apresentada pelo CADE, pesquisei a ocupação dos governos do estado enquanto estas empresas procuraram fraudar ou de fato fraudaram procedimentos licitatórios relativos a metrô e trens de subúrbio. A exceção são os certames ocorridos em Minas Gerais e Rio Grande do Sul, em vista de os metrô de Belo Horizonte e Porto Alegre serem atribuição do Ministério das Cidades. Nestes casos investiguei os partidos que detinham o controle do ministério e da presidência da República.

3.2. A atuação dos carteis em São Paulo

Ao ordenarmos as unidades federativas e o governo federal por número de casos identificados nas duas investigações de forma agregada, notamos que São Paulo é o estado com maior atuação dos carteis, conforme explicita o Gráfico 4, a seguir.

Gráfico 4 - Licitações alvos dos cartéis do mercado de sistemas operacionais e do setor de infra e superestrutura, por unidade federativa

Fonte: elaboração própria a partir de CADE 2013 e 2017

São Paulo concentra mais de metade dos casos (18 ocorrências, ou 56,25%), seguido das licitações no Governo Federal (BH e Porto Alegre) e no Rio de Janeiro (4 cada; 12,5% cada), Ceará e Distrito Federal, Bahia e Paraná.

Ao ordenarmos as unidades federativas e o governo federal por número de casos identificados em cada um dos processos do CADE de forma separada, São Paulo continua concentrando mais de metade dos casos de licitações alvos de cartéis em cada uma das investigações (63,6% de 11 casos, e 52,4% de 21 casos).

A relação entre a atuação dos cartéis e o estado de São Paulo apresenta também aspectos qualitativos importantes.

O primeiro ponto a se destacar é que os contatos ilícitos entre as empresas cartelizadas, iniciados em 1998, conformaram-se em torno do projeto da Linha 5 – Lilás do Metrô São Paulo, em sua fase 1 (CADE, 2013). As empresas interessadas e coordenadas se reensorciaram no denominado Consórcio Sistrem para apresentar proposta única e sobreprecificada, que veio a se tornar vitoriosa, conforme documentado mais adiante neste capítulo.

Um segundo destaque diz respeito ao Tatu Tênis Clube, que, apesar de ter atuação territorial mais abrangente que a dos carteis de materiais operacionais, é também oriundo de coordenação em torno de um projeto paulista (CADE, 2017). As empresas originalmente denominadas “G-5” eram sócias desde os anos 2000 no Consórcio Via Amarela, a quem cumpria a realização de obras da Linha 4 do metrô de São Paulo.

O terceiro ponto substantivo sobre São Paulo e a atuação de carteis de trens e metrô é que se trata do único estado com ocorrências reportadas na categoria “acordos anticompetitivos *concluídos e implementados*” (grifos meus), dentre as quatro denominações estabelecidas pelo CADE no AL21. Segundo o CADE (2017), foram identificados “acordos anticompetitivos concluídos e implementados”; “acordos anticompetitivos concluídos mas não implementados”; “acordos anticompetitivos não concluídos mas tentados”; e “indícios de acordos anticompetitivos”. A maioria dos outros estados se enquadra em “acordos anticompetitivos concluídos mas não implementados” (CADE 2017:12-13).

Por fim, ainda que a sobreposição de algumas pessoas jurídicas nos dois processos não torne as práticas dos dois carteis coincidentes (CADE 2013:11), há três sistemas de transporte em que houve atuação de ambos, sendo dois deles em SP (CADE, 2013:13-14): a Linha 2 Verde do Metrô de São Paulo, a Linha 5 Lilás do Metrô de São Paulo, e o Metrô de Brasília-DF.

A alta incidência de cartéis no estado de São Paulo – coincidente com a maior densidade de projetos e obras metroferroviárias neste estado em comparação ao resto do país – coloca também o PSDB em destaque dentre os governos durante os quais houve atuação dos carteis. Isso porque o partido governou o estado de SP ininterruptamente desde 1995.

Como já problematizado nesta tese, a falta de alternância em governos na democracia pode facilitar a institucionalização de dinâmicas ilícitas em função da permanência prolongada dos mesmos atores no poder. Evidências sobre esta facilitação serão apresentadas no Capítulo 4.

Dos 31 casos investigados pelo CADE, 59,4% ocorreram durante governos estaduais a cargo deste partido. Dentre os governos do PSDB coincidentes com a atuação identificada de carteis em SP, os mais incidentes são os de Geraldo Alckmin, seguido de José Serra e, por fim, Mário Covas

3.3. As estratégias e as dificuldades de coordenação dos carteis

A principal intenção dos carteis é mitigar a competição, para, com isso, obter a maior remuneração possível⁴³. Esse objetivo exige pôr em marcha mecanismos complexos não apenas em relação ao próprio momento da licitação pública, mas a todo o rodízio, e, portanto, a um estado permanente de coordenação nos bastidores. Esta coordenação envolve empresas que querem se cartelizar e também as que precisam ser trazidas para o cartel ao ver daquelas que já estão em posição de vantagem no conluio, seja porque têm maior porte, seja porque são as únicas capazes de aportar alguma tecnologia específica. Caso contrário, como se trata de um mercado de escopo nacional e com contratos que impõem exigências técnicas variadas, empresas deixadas de fora poderiam colocar empecilhos ao conluio.

Os esforços de coordenação entre os atores são extensos, ocorrendo em reuniões presenciais, telefonemas, trocas de e-mails (cifrados e explícitos), confecção de planilhas (eletrônicas e redigidas à mão).

A atenção a empresas menores pode ser sumarizada pelo seguinte trecho, extraído de comunicação entre representantes do alto escalão das construtoras Tejofran, Bombardier e Alstom:

“Amigo Uribe e prezados Ferrari, Rubens e Carlos: Tenho recebido informação de terceiros confiáveis de que vocês imaginam que não vejo saída para a situação. Este não é o caso. Basta ver o que escrevi: *não acho que devemos morrer abraçados*. Ao contrário, acho que devemos nos salvar todos

⁴³ "As estratégias utilizadas pelos integrantes do cartel, especialmente no âmbito das licitações públicas, envolvem, regra geral, a mitigação da competição e a alocação privada e artificial de contratos entre empresas que, na verdade, deveriam competir entre si. Nesse sentido, o uso concomitante de estratégias comuns permite que tais agentes definam os contornos precisos do mercado, por intermédio da alocação de carteiras de contratos, órgãos contratantes, áreas geográficas, faturamento, dentre Outros critérios, e para a distribuição dos lucros adicionais advindos da redução da pressão competitiva possibilitada pelo acordo colusivo" (CADE, 2017:8).

no mesmo barco! A questão é que *não é possível imaginar que embarcações menores deixem de fazer marola. Marola cresce, vira tsunami e derruba nosso castelo*. Quem avisa do perigo é amigo ou inimigo? A experiência anterior indica que não podemos desprezar outras esquadras, mesmo que sem formação completa. Forte abraço, Telmo” (CADE 2013:64) (grifos meus).

As metáforas náuticas, para além de especificarem as relações entre empresas grandes e pequenas e as dinâmicas potencialmente destrutivas que estas últimas podem desencadear, incluem a alusão à ideia do abraço dos afogados, indicando que o autor do e-mail é favorável a uma solução de compromisso entre as concorrentes.

A ausência de soluções de compromisso pode ter diversas consequências prejudiciais ao conluio, sendo uma das mais agudas a guerra de preços. Em uma situação de debate interno à Alstom sobre se associar ou não à CAF em um certame, um dos funcionários defende o conluio, afirmando que uma guerra de preços não seria boa para ninguém:

“Just now, the information that we have is that we do not have a competitor (only CAF), in case that we define to go alone, I am sure that CAF will present a proposal and we will enter in a price war that is not good for us and for them [...]” (CADE 2013:151).

3.4. As linhas de metrô afetadas pelos carteis em SP

Nesta seção são sistematizadas, por linha de metrô, as ações dos carteis sobre seus contratos, seja de materiais para operação, seja de provisão de infraestrutura. Estas ações foram originalmente descritas em documentos separados do CADE (2013 e 2017), mas são aqui sistematizadas em conjunto em função do objetivo analítico desta segunda parte da tese, que procura explicitar o esquema entre empresas e políticos para espoliar contratos.

3.4.1. A extensão da Linha 2-Verde

A extensão da Linha 2-Verde do Metrô de São Paulo foi objeto de conluio entre cinco empresas na categoria “acordos concluídos e implementados” (CADE, 2017). Elas delinearam e perpetraram um acordo que começou antes mesmo da publicação do edital de concorrência.

A sofisticação do esquema começa com as empresas mapeando as possibilidades de seu agrupamento em dois consórcios, em função dos atestados exigidos pelo GESP na concorrência. Em seguida – igualmente antes da publicação do edital – elas definem os valores que cada empresa irá ofertar a divisão do escopo do projeto, chamando-se, nas comunicações, de “parceiras” (CADE, 2013:122-124).

A empresa pré-definida pelo conluio como futura vencedora do certame chega a colher, por e-mail com cópia para todas as envolvidas, informações comerciais das “parceiras”, ocasião em que já é discutida também a subcontratação das perdedoras.

Um email enviado no segundo semestre de 2004 – antes da publicação do edital – retrata as combinações realizadas em função dos atestados exigidos:

“1) A análise dos atestados de cada empresa (vide tabela anexa) leva a seguinte conclusão:

- a) devido aos atestados de sinalização e pcl, Alstom e Bombardier não podem ficar no mesmo consorcio.
- b) devido aos atestados de escadas rolantes, elevadores e scap, Alstom e t’trans não podem ficar no mesmo consorcio.
- c) devido ao atestado de baixa tensão, siemens e t’trans não podem ficar no mesmo consorcio.

2) em função da análise acima chegou-se a 3 (três) soluções/composições possíveis para a formação de 2(dois) consórcios: ...

Solução 1:

Consortorio 1: Alstom + siemens

Consortorio 2: Bombardier + B.Beatty + T’Trans

Solução 2:

Consortorio 1:Alstom + b.beatty

Consortorio 2: Bombardier + siemens + t’trans

Solução 3:

Consortorio 1: Alstom + siemens + b.beatty

Cconsortorio 2: Bombardier + t’trans

em todos os três casos, o consorcio 1 seria o vencedor”. (grifo meu). (CADE, 2013:121)

Da fato, em março de 2005, o vencedor veio a ser o consorcio Linha Verde, formado pelas empresas Alstom e Siemens, que subcontratou Bombardier, t’trans, B. Beatty e Façon⁴⁴.

Após a licitação, a Allusa impugnou a licitação no Tribunal de Contas, e a Siemens, pertencente ao consórcio que se tornou vencedor como planejado, procurou esta empresa para um acordo. Funcionários da Alstom se comunicam a esse respeito por email, afirmando estarem em marcha dois movimentos: i) o “cliente” (suponho aqui, seja o Metrô) já acionou um esquema político para liberar a oferta; e ii) o conluio já está negociando com a Allusa a participação desta empresa em outro projeto.

"The Line 2 Extension offer situation is:

1) Offer submittal was blocked by São Paulo State Account Court (Tribunal de Contas do Estado de São Paulo) due to law suit by ALUSA (Brazilian Company) against bid process. *Client has put in place a political scheme to release submittal offer*. In the other hand, we are trying to negotiate with ALUSA to allow their participation in another project. We hope to obtain a green light to submit our offer next week.

2) Agreements with Siemens and partners are already done." (grifo meu)

A resposta de um dos funcionários da Alstom incluídos na comunicação indica segurança de que o resultado será positivo para o conluio, em função de a concorrência estar “controlada” por acordos bilaterais entre os principais *players* e de a licitação ser importante para “as próximas eleições (2006)”, ano de pleito para o executivo estadual:

"What is the risk of the competition? In my point of view *the risk to cancel the bid is low due to it is main political project for the next elections (2006)*. In the other hand the competition is well controlled by bilateral deals with main players." (grifo meu)

⁴⁴ Façon não fez parte do conluio, foi contratada por serviços específicos oferecidos (CADE, 2013).

A Linha 2-Verde foi alvo também do cartel Tatu Tênis Clube, em 2008⁴⁵. Segundo a apuração do CADE, havia um acordo de que Camargo Correa e Queiroz Galvão deveriam ser contempladas com o projeto, pois constavam como credoras em uma planilha de controle de vitórias e derrotas das empresas do cartel, com uma coluna “status” em que se marcava, para cada empresa, “débito”, “crédito” ou “futuro” em relação aos projetos do mercado.

Desse modo, o referido projeto pertencente à Linha 2-Verde deveria ser vencido por CC e QG, enquanto Andrade Gutierrez, Odebrecht e OAS deveriam apresentar proposta de cobertura ou abster-se de participar da licitação em troca de outros contratos ou de compensação em dinheiro. Cinco consórcios entregaram documentos de habilitação, mas apenas os consórcios compostos por CC, QG, OAS e AG, todas do G-5, foram habilitados. A quinta integrante do cartel, Odebrecht, fez parte do acordo abstendo-se de apresentar proposta, para beneficiar CC e QG. Como antecipado pelas empresas cartelizadas em sua planilha, o consórcio Via Permanente Linha 2, composto por CC e QG, foi o vencedor do certame.

Neste cenário, a Andrade Gutierrez tornou-se credora, nomeando como responsável pelas cobranças às comparsas devedoras o seu superintendente comercial e de obras⁴⁶, citado por um ex-diretor do Metrô em Colaboração Premiada ao MPF como pagador de propinas a políticos (Capítulo 4). A forma como o superintendente procurava o alto funcionário do Metrô com oferta de dinheiro ilícito em troca de favores, como favorecimento em cláusulas de editais, será detalhada no capítulo seguinte. Importante notar, por ora, que a Linha 2-Verde é um dos alvos do esquema de extração de recursos da policy para o financiamento político.

3.4.2. A Linha 5-Lilás

Por sua vez, a Linha 5-Lilás foi objeto do cartel de materiais de operação na forma de um reconsorciamento, chamado SISTREM, em que sete empresas acordaram uma divisão do escopo da licitação. Trata-se de um caso absolutamente fora da

⁴⁵ concorrência nº 40208212, superestrutura (via permanente), fase III.

⁴⁶ Anuar Caram.

normalidade, pois o reconsórcio foi resultado da união de consórcios que haviam sido concorrentes na etapa de pré-qualificação.

A esse respeito, observe-se o resumo preciso da extração ilegal de recursos conquistada pelo conluio graças à patente violação à livre concorrência, registrado em documento interno da Siemens:

"O último contrato administrativo no Brasil da CPTM-São Paulo (Linha 5 do Metrô) foi outorgado ao Consórcio Sistrem (que é composto pelas empresas Alstom, CAF, Mitsui e Siemens no caso do Material Rodante) no valor aproximado de 1.785 USD /veículo (sem incluir os impostos locais - ICMS, IPI). No entanto, observem que este *preço resultou de várias rodadas de coordenação e negociações* entre os vários consórcios. *Num ambiente livremente competitivo, este nível de preço é difícil de ser mantido*, pois seria de se esperar uma forte concorrência de preços (CADE, 2013:36)

CAPÍTULO 4 – Políticos que recebem parte do preço alto da policy: o caixa 2 na ponta pública da governança

Neste capítulo o objetivo é conhecer e analisar as dinâmicas de extração ilegal de recursos de obras públicas cujo destino, como será demonstrado, são campanhas políticas e governabilidade.

Trata-se de demonstrar a conexão entre os carteis de empresas e os políticos, tarefa não realizada pelos órgãos de investigação, em vista de suas atribuições específicas.

Esta conexão amalgama um esquema de financiamento de políticos e partidos em troca de vantagens e vitórias concedidas a empresas privadas nas compras públicas do setor.

Para isso, sistematizo dados qualitativos extraídos, como pesquisa primária, de um Processo Administrativo instaurado pelo Ministério Público Federal a partir de acordo de Colaboração Premiada celebrado com um ex-diretor do Metrô⁴⁷. O Processo Administrativo⁴⁸, por sua vez, foi acatado como denúncia pela Justiça Federal em São Paulo, e os acusados no depoimento do ex-diretor do Metrô, ele inclusive, tornados réus.

Utilizo as informações contidas no depoimento do ex-diretor do Metrô com o intuito de sistematizar o que considero ser um esquema estável entre empresas e políticos, cuja ponta do mercado – os dois carteis investigados pelo CADE – foi problematizada no Capítulo 3. A intenção, no presente capítulo, não é evidenciar os atores em suas pessoas físicas e jurídicas, mas, sim, os serviços ilegais que

⁴⁷ Sergio Correa Brasil foi funcionário do Metrô de São Paulo por mais de 40 anos, tendo ingressado na companhia em 1974 e saído em um programa de demissão voluntária (pdv) em 2016. Foi estagiário, analista, coordenador e chefe de departamento, gerente de contratações e compras e diretor de assuntos corporativos. No final da década de 2010 foi comissionado na Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional com o cargo de assessor técnico na unidade de PPPs (parcerias público-privadas) e, posteriormente, foi substituído do Secretario Executivo do Conselho Gestor das PPPs do Programa de Desestatização do Governo do Estado de São Paulo, por ato do governador. Em 2014 voltou ao Metrô a pedido do Secretario de transportes metropolitanos (Jurandir Fernandes), atuando sob sua orientação para indicar procedimentos e recomendações em processos ligados as linhas 4 e 6. Em 2016 aderiu a pdv e presta consultorias (sem serviço direto ao setor publico).

⁴⁸ PIC nr 1.34.001.009848/2017-15, IPL 0183/217-11, Autos nr 0005803-30.2017.403.6181, 3a Vara Criminal Federal. Procuradoria da Republica de São Paulo no âmbito da força-tarefa “operação lava-jato”

prestaram ao esquema utilizando-se de suas posições institucionais, seja no Estado, seja na iniciativa privada.

Os dados contidos tanto nos documentos do CADE (Capítulo 3) quanto do MPF são aqui apreendidos como narração de eventos por atores partícipes destes eventos, acompanhada da entrega e/ou da apreensão de documentos comprobatórios às autoridades investigativas responsáveis. A intenção da pesquisa não é apurar ou apontar culpa e culpados por dinâmicas (tarefa das agências governamentais de controle, polícia e justiça), mas, antes, descrever e analisar estas dinâmicas em suas regularidades.

Portanto, o caráter de narração da colaboração premiada é entendido como suficiente, em especial devido à semelhança a denúncias relativas a políticas públicas de outros setores, envolvendo outros atores – mas permeadas por dinâmicas semelhantes à aqui analisada.

4.1 Financiamento político e competição democrática

O financiamento de campanhas políticas no Brasil por empresas revelava-se, anteriormente à mais recente reforma da lei eleitoral, “vultoso e crescente”, ultrapassando montantes destinados, no orçamento anual da União, a programas e políticas públicas de primeira importância (Mancuso, 2015).

O alto custo do financiamento eleitoral no Brasil é considerado uma potencial ameaça ao exercício da democracia ao menos de duas formas: porque impõe restrição à competição ao favorecer detentores/mobilizadores de maior recurso, o que pode limitar o *accountability* democrático e a capacidade dos eleitores de substituírem políticos que os desagradam; e porque pode dar margem à corrupção (Biderman e Avelino, 2019).

De uma terceira forma, este alto custo pode limitar a capacidade de candidatos alternativos se tornarem viáveis, caso os investimentos se concentrem em partidos

que já estão no poder. Não é sempre o caso, pois muitos doadores apostam com quantias semelhantes nos competidores que têm chances reais de vitória.

No entanto, o caso do PSDB em São Paulo pode ter-se tornado demasiadamente previsível, no entanto, a ponto de os doadores poderem alocar os recursos de forma mais eficiente. Trata-se, afinal, da menor alternância de governo levando-se em conta todas as unidades federativas e o executivo nacional. O partido governa o estado de São Paulo desde 1995, estando em seu sétimo mandato consecutivo.

Na corrida eleitoral de 2014, por exemplo, o candidato à reeleição pelo psdb foi o maior receptor de doações declaradas de empresas envolvidas no cartel de metrô e trens, enquanto o segundo e o terceiro colocados receberam quantias abissalmente inferiores⁴⁹. Além do grande volume recebido de forma declarada, o candidato é acusado de receber valores não-declarados (MPF, 2018).

O debate referido acima, sobre os potenciais efeitos de um sistema caro como o brasileiro, é feito sobre dados empíricos relativos somente ao financiamento político declarado – ainda que os autores desta agenda suspeitem sistemática e publicamente da existência disseminada de financiamento ilegal de campanhas.

A realidade é que análises sobre o financiamento político ilegal são de difícil realização, pois suas dinâmicas são propositalmente ocultadas pelos atores envolvidos por serem passíveis de enquadramento criminal.

Em trabalho publicado apenas dez anos atrás, sobre os custos do sistema partidário-eleitoral no Brasil, Campos (2009) chama as disputas eleitorais de "cadeia de interesses" negociada por partidos, candidatos, empresas e Estado. O autor lamenta não haver evidências formais para a comprovação do que denomina "certeza intuitiva" sobre a existência da troca ilegal de recursos entre setor privado e público:

⁴⁹ “O Globo” em 08/11/2014: “Alckmin concentrou 76,8% das doações de empresas denunciadas por cartel no metrô. <<https://oglobo.globo.com/brasil/alckmin-concentrou-768-das-doacoes-de-empresas-denunciadas-por-cartel-no-metro-14506012>> “O governador reeleito de São Paulo, Geraldo Alckmin (PSDB), foi quem mais recebeu doações de empresas investigadas no cartel do metrô paulista entre os três primeiros colocados na disputa no estado. Sozinho, o tucano garantiu para sua campanha 76,8% dos R\$ 16,1 milhões de 13 empresas que tiveram executivos denunciados por fraudes e formação de cartel em licitações da linha 5 do metrô. [...] Segundo a prestação de contas finais divulgada terça-feira, o tucano recebeu R\$ 40,3 milhões. O segundo nas urnas, Paulo Skaf (PMDB), recebeu R\$ 2,75 milhões dessas empresas. Já o petista Alexandre Padilha recebeu R\$ 19 mil dos envolvidos. [...] O montante arrecadado por Alckmin por meio da doação das 13 empresas representa 33% do total declarado por sua campanha ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE).”

"Essa relação entre o setor privado, sobretudo através das grandes corporações, e os representantes legais do setor público ocorre, em grande medida desta forma: um nutre o outro com recursos financeiros e, em troca, recebe favores e concessões, diretas e/ou indiretas. Esta é quase uma 'certeza intuitiva', porém sem nenhum respaldo formal, além do senso comum e das notícias de ocasião do jornalismo investigativo." (Campos, 2009:103)

De fato, a imprensa é a maior difusora de informações sobre os chamados escândalos de corrupção, em especial o tipo ligado ao financiamento político, seja para campanhas, seja para governabilidade. São notórias as coberturas de casos como PC-Collor (caixa 2 de campanha à presidência da República), “paubrasil” (caixa 2 de campanha à prefeitura de São Paulo), “mensalão” (compra de votos de parlamentares em troca de apoio à agenda do presidente da República) e “mensalão tucano” (desvio de recursos de estatais para caixa 2 de campanha à reeleição ao governo de Minas Gerais), dentre outros.

No entanto, a hipótese outrora “de difícil comprovação, desconfortavelmente encostada no senso comum, e nas informações de segunda ou terceira mão fornecidas pela mídia, através da notícia jornalística” (Campos 2009:106), torna-se passível de exploração acadêmica com a publicização de depoimentos obtidos por meio de instrumentos jurídicos de recente introdução no Brasil. O acordo de leniência, a delação e a colaboração premiadas, assim como condenações já ocorridas em processos disparados pelo uso destes instrumentos, revelam não somente os recursos mobilizados – dinheiro sendo apenas um deles –, como também dinâmicas entre atores e instituições (privadas e públicas), que se constituem em uma espécie de governança espoliadora.

A apropriação destes documentos pela academia tem, de mesmo modo, finalidades diversas. Desponta nesta nova leva de possibilidades artigo coordenado por Biderman e Avelino (2019) em que é estimado o valor de doações ilegais de campanha utilizando-se dados extraídos de sentenças condenatórias em primeiro grau relativas a contratos da Petrobrás no âmbito da força-tarefa “operação lava jato”. No artigo, os autores se dispõem a estimar com mais precisão do que a

imprensa o tamanho do montante oriundo destes contratos que foi investido ilegalmente em campanhas eleitorais. O objetivo amplo é colaborar com o debate sobre reformas do sistema eleitoral.

O presente trabalho, diferentemente da agenda mencionada acima, assim como dos objetivos principais das autoridades citadas aqui e no Capítulo 3, não enfoca os montantes de dinheiro extraídos da policy com destinação ao financiamento eleitoral (legal e ilegal). Alternativamente, este capítulo pretende compreender como a entrega da política pública é prejudicada pela existência e manutenção de um esquema estável de geração e distribuição de recursos para o financiamento político ilegal, entre empresas e políticos.

Com este objetivo, o capítulo analisa, a partir das narrações contidas da colaboração premiada publicada pelo MPF, as dinâmicas que conectam os atores privados da governança da política de expansão do metrô (Capítulo 3) a atores estatais – dentre eles um burocrata de carreira; políticos eleitos e que disputam eleição para o legislativo estadual e para o governo do estado; presidentes de empresas de controle público; secretários estaduais e um conselheiro do Tribunal de Contas do estado.

Estas dinâmicas revelam que o destino do dinheiro entregue como propina por construtoras interessadas em contratos de compras públicas é o financiamento político – seja diretamente eleitoral (campanhas), seja durante os mandatos, financiando governabilidade (mensalidades pagas a deputados em troca de apoio à agenda do governador).

4.2. O esquema em sua ponta pública

Em Colaboração Premiada firmada em 2019 com Ministério Público Federal, acompanhada de um conjunto de evidências⁵⁰, um ex-diretor do Metrô afirma ter

⁵⁰ Dentre os documentos fornecidos estão listas telefônicas com os contatos mencionados na delação, extratos bancários que demonstram movimentação financeira incompatível, dossiê dos aditivos contratuais e das decisões tomadas pelo Metrô a fim de viabilizar a manutenção dos contratos, documentos que indicam a proximidade de um dos deputados estaduais citados com o escritório político frequentado pelo delator, histórico de cláusulas de edital alteradas, notas fiscais simuladas entre empresas dos corruptores e do delator, ficha de breve relato destas empresas emitida pela JUCESP; contrato de locação da empresa do delator; e-mails trocados entre construtora e empresa de amigo do delator com a

atuado como elo entre empresas privadas, burocracias estatais e políticos para facilitar um esquema de geração e extração de recursos da policy destinados ao financiamento político. A colaboração deu origem a um Processo Administrativo instaurado pelo MPF e o processo foi acatado como denúncia pela Justiça Federal.

De forma interessante no que toca ao aspecto político da condução de políticas públicas destacado por esta tese, o Ministério Público do Estado de São Paulo (MP-SP) recorreu ao Superior Tribunal de Justiça (STJ) contra esta colaboração premiada, alegando “conflito positivo de competência”⁵¹.

É razoável interpretar a insurgência do MP estadual em duas outras chaves que não a estritamente jurídica, no entanto. Em primeiro lugar pela chave do “pluralismo estatal” (Arantes e Moreira, 2019), que permite compreender parte da ação de agentes públicos de instituições de justiça como auto-interessada e destinada à afirmação institucional, ou seja, permite lê-las como ação de grupos de interesse dentro do Estado. Apesar da coincidência terminológica com o pluralismo democrático, teoria que postula a existência efetiva de alternância de poder no jogo democrático graças à competição, o pluralismo estatal não necessariamente promove o acolhimento de interesses plurais na democracia, estando em realidade associado ao efeito contrário, de atendimento a interesses particularistas (Arantes e Moreira, 2019).

Em segundo lugar, pode-se interpretar o conflito entre MP-SP e MPF pela chave da politização (partidária) das instituições paulistas, aventando-se que o Ministério Público local agiu em defesa de atores locais colocados em risco diante do depoimento do colaborador. Esta hipótese é consonante com os achados de Zafallon L. Cardoso (2017), que, a partir de pesquisa empírica, revela a correlação positiva entre atos do governador do estado e o atendimento a pautas remuneratórias e corporativas de carreiras jurídicas. A autora defende que se observe não somente os movimentos políticos das carreiras jurídicas interiormente ao Estado, mas também os gestos do Executivo em sua direção, para garantir governabilidade.

finalidade de dar aparência de legalidade à operação; contratos fictícios; e lista de contas bancárias utilizadas para depósito de valores em espécie.

⁵¹ *O Estado de São Paulo*, 3/9/2019: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/juiz-manda-para-stj-acao-contr-a-ex-diretor-do-metro-delator-em-conflito-de-competencia/>

De todas as maneiras, apesar do imbróglio posto em marcha pelo MP paulista, o conteúdo da colaboração premiada foi publicizado pelo MPF.

Em seu depoimento, o ex-diretor da Cia do Metropolitano afirma ter participado de relações criminosas entre empresas construtoras, burocratas do Estado e políticos nos processos de compras públicas relativos às linhas 2-verde, 5-lilás e 6-laranja do Metrô de São Paulo, coincidindo, à exceção da Linha 6, com as linhas que foram alvo de atuação dos carteis de estrutura e materiais para operação (Capítulo 3).

Depreende-se dos dados qualitativos sistematizados ao longo deste capítulo que o ex-diretor exerceu a função de operador dentro Estado, sendo o elo entre a ponta privada e a ponta pública do esquema. Suas tarefas eram coordenar áreas técnicas em favor dos interesses das construtoras, ao mesmo tempo em que distribuía a políticos a propina paga por estas construtoras (após reter metade para si).

O exercício desta função de operador contou com a anuência e as instruções de agentes de Estado hierarquicamente superiores, ocupantes de cargos de confiança política, como presidentes de companhias de controle público e secretários estaduais. Estes, por vezes, tiveram funções especiais junto aos políticos destinatários das propinas, como, por exemplo, tesoureiro e coordenador de campanha eleitoral.

O esquema integrado pelo denunciante começou em 2003 (Linha 2-Verde), passando a 2010 (Linha 5-Lilás) e seguindo para 2011 (Linha 6-Laranja).

Destaque-se que o timing político ditou o destino dos repasses realizados pelo ex-diretor do Metrô: em época de eleição, o dinheiro foi destinado a campanhas eleitorais; fora de época de eleição, foi destinado à compra de governabilidade. As especificidades de cada ocasião serão descritas a seguir.

4.2.1 Linha 2-Verde: financiamento de governabilidade

Em 2003, ocupando o cargo de gerente de contratos e compras do Metrô, o denunciante foi procurado por um funcionário da Odebrecht para atuar contra a ameaça de cancelamento do contrato da Linha 2-Verde, sob risco de re-licitação em função de mudanças substantivas no objeto durante os mais de dez anos em que

esteve parado. A ele foi solicitado atuar para que o contrato – sem execução havia ao menos 13 anos – não fosse cancelado e as obras submetidas a nova licitação.

Uma mudança importante na natureza do objeto do contrato (troca de viaduto por túnel) exigiria nova licitação ao ver do denunciante, porém o Governo do Estado de São Paulo emitiu instruções, por meio de seu Secretário de Transportes Metropolitanos (STM)⁵², para que o contrato fosse mantido, e as exigências das construtoras, respeitadas.

“[...] tais mudanças diziam respeito ao objeto do contrato. Em verdade, neste ponto, eu entendia que seria necessária uma nova licitação, mas diante do cenário já descrito, de oferecimento de propina, *optou-se* por fazer a alteração via aditivo contratual”. (grifo meu)

Todos os aditivos foram aprovados no Tribunal de Contas do Estado (TCE). Segundo a delação, um conselheiro do Tribunal⁵³, órgão de controle responsável por avaliar a procedência dos aditamentos contratuais, também recebeu pagamentos ilegais da construtora.

O delator afirma ter sido procurado pelo representante da empreiteira por indicação do presidente do metrô à época⁵⁴. O representante da empreiteira, por sua vez, organiza propinas a serem pagas também por outras empresas, “fazendo a *articulação política*”, fato consonante com a existência dos carteis descritos no Capítulo 3:

“Importante destacar que Celso representava seu consorcio, notadamente composto por OAS e Queiroz Galvão. Esclareço também que da mesma forma, fui procurado pelo consórcio Andrade Gutierrez e Camargo Correa, na pessoa do líder *Dario Leite* e, posteriormente, *Anuar Caram*, ambos da

⁵² O citado por Sergio Brasil é Jurandir Fernandes, que foi secretário dos Transportes Metropolitanos, diretor de planejamento da Dersa e diretor do Denatran (Departamento Nacional de Trânsito). Na gestão Alckmin, entre 2001 e 2006, foi o secretário estadual de Transportes Metropolitanos. Entre 2007 e 2009, foi presidente da Emplasa (Empresa Metropolitana de Planejamento). Foi presidente da ANTP (Associação Nacional de Transportes Públicos) entre 2001 e 2005, e em novembro de 2019 atuava como presidente da Divisão América Latina da Associação Internacional de Transporte Público (UITP).

⁵³ O citado é Eduardo Bitencourt.

⁵⁴ O citado é Luiz Carlos Frayze David, que foi secretário estadual dos transportes e superintendente do Departamento de Estradas de Rodagem.

Andrade Gutierrez. A proposta formulada por Dario era a mesma proposta formulada por Celso, ou seja, que eu receberia ilicitamente meio por cento (0,5%) do valor das obras, A relação entre *Celso Rodrigues* e Dario era próxima, de forma que as combinações havidas entre eu e eles eram idênticas, na maioria das vezes” (grifos meus)

Como vimos no Capítulo 3, Anuar Caram exercia a função de cobrador da Andrade Gutierrez no rodízio de “créditos” e “débitos” do Tatu Tênis Clube. Celso Rodrigues e Dario Leite também foram citados pelo CADE, conforme descrito a seguir.

Citado pelo ex-diretor do Metrô como distribuidor de propinas da construtora de quem era funcionário (MPF, 2018), Caram foi fichado no Acordo de Leniência do CADE (2017) como “Superintendente Comercial e de Obras da Andrade Gutierrez, representante do escalão operacional, e posteriormente do alto escalão. Sua participação na conduta consistiu em acordos de (i) fixação de preços, condições, vantagens (ii) divisão de mercado entre os concorrentes, por meio da formação de consórcios e apresentação de propostas de cobertura, bem como (iii) troca de informações concorrencialmente sensíveis a fim de frustrar o caráter competitivo de licitações, por meio de participação nas reuniões do G-5. Com relação à Linha 2 - Verde fez cobranças a uma empresa do conluio em compensação por oferta de cobertura. Para a licitação para obras da Linha 5 - Lilás, participou de reuniões do G-5 com diretores da Odebrecht, da Queiroz Galvao e da OAS “com o objetivo de dividir os lotes os lotes 3. e 7 entre as empresas do G-5, além de coordenar os contatos com empresas de outros consórcios com relação a esses lotes” (CADE, 2017:63).

Outro citado pelo ex-diretor do Metrô como pagador de propinas (MPF, 2018) é Dario Leite, fichado no CADE (2017) como Diretor da Unidade de Negócios da Andrade Gutierrez, representante do alto escalão, tendo atuado em acordos de (i) divisão de mercado entre os concorrentes, por meio da formação de consórcios e discussões sobre propostas de cobertura e abstenção de apresentação de propostas, bem como (ii) troca de informações concorrencialmente sensíveis a fim de frustrar o caráter competitivo de licitações, por meio de participação nas reuniões do G-5, especialmente com relação à licitação para a Linha 5 (CADE, 2017:64).

O terceiro homem mencionado como distribuidor de propinas a políticos é Celso Rodrigues (MPF, 2018), listado pelo CADE (2017) como Diretor Superintendente da Odebrecht, representante do escalão operacional. Sua participação na conduta consistiu em (i) divisão de mercado entre os concorrentes, bem como (ii) troca de informações concorrencialmente sensíveis a fim de frustrar o caráter competitivo de licitações. Na licitação para a Linha 5 - Lilás da CMSP, participou de discussões diretores da Queiroz Galvão, da OAS e da Andrade Gutierrez – Anuar Caram incluso (CADE, 2017:70).

É importante diferenciar o fato de empresas de um mesmo ramo se conhecerem e se comunicarem da possibilidade de se cartelizarem. Esta diferenciação importa pois a possibilidade de formar cartel vem da condição necessária de terem acesso umas às outras, o que não deveria gerar surpresa desde uma perspectiva realista. No entanto, como notado por Marques (2000), o tratamento do direito administrativo conferido a essa questão é ilusório em sua expectativa de que as empresas se movem no mercado de forma atomizada.

O autor nota, em sentido oposto, que os atores de um setor de *policy* estão conectados em rede por laços diversos, em especial o profissional, que os colocam em contato no mercado e também com o Estado. Na pesquisa realizada por Marques (2000) sobre contratos da Cedae (Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro), o laço estabelecido por corrupção é interpretado como um dentre tantos, e não o mais importante, para explicar o padrão de vitórias de empresas em contratos de compras públicas.

No caso da Linha 2-Verde, o colaborador recebeu propina de 0,5% em troca de

“fazer uma ‘gestão’ para que os contratos fossem executados como pretendido pela iniciativa privada, assim como pelas diretrizes ‘internas’ da presidência do Metrô e pelas diretrizes ‘externas’ do governo de São Paulo.” (MPF, 2018:3)

A passagem denota claramente a função de operador exercida pelo servidor público, que afirma atuar como elo entre empresas, Metrô e o Governo do Estado de São Paulo.

Segundo seu depoimento à Justiça, ele trabalhou junto ao Departamento Jurídico do Metrô para diminuir prazos de pareceres, junto ao Departamento de Engenharia para que as informações necessárias a execução da obra fossem fornecidas de modo mais célere, e junto ao Departamento de Custos para que as análises fossem feitas com mais agilidade.

De outra parte, encaminhou metade dos valores recebidos a "políticos indicados", tendo sido os valores absolutos da propina referente à Linha 2-Verde da ordem de 2 milhões de reais.

O dinheiro distribuído era entregue a um partido⁵⁵ no escritório de um político⁵⁶, onde também havia reuniões com políticos de outros partidos e com o presidente do metrô. O delator afirma que o dinheiro era destinado a mensalidades pagas a partidos na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP)⁵⁷ em troca de apoio à agenda do Governador. Trata-se, portanto, de compra de governabilidade⁵⁸.

Ele afirma ter sido apadrinhado, na Cia. do Metropolitano, por um deputado estadual⁵⁹, o que lhe conferiu destaque no “sistema arrecadatório-político já vigente”, implantado “no seio do Metrô-SP” por partidos políticos⁶⁰ e o presidente do Metro-SP”.

O delator rejeita que tenha recebido promoções em função do apadrinhamento, afirmando ter qualificação técnica para ocupar os cargos que exerceu – no entanto, atribui seu “destaque dentro do METRÔ” ao apadrinhamento político, “especialmente pelo papel político-arrecadatório, que agradava às empreiteiras”.

⁵⁵ O partido citado é o PPS

⁵⁶ O citado é Arnaldo Jardim, filiado ao Cidadania (em novembro de 2019). Foi deputado estadual pelo estado de São Paulo por 4 mandatos e deputado federal por mais quatro.

⁵⁷ Os citados são PPS, PSDB, PFL e PTB

⁵⁸ A denúncia da existência de pagamentos ilícitos a parlamentares na ALESP é pública desde 1997 durante o primeiro governo Mario Covas (1995-1998, PSDB) e ganhou o apelido na imprensa de “trensão”. O nome faz referência ao esquema de pagamento de mensalidades a congressistas em troca de aprovação da agenda do presidente da República durante o primeiro governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006, PT), denunciado como “mensalão”.

⁵⁹ O citado é Rodrigo Garcia (PFL), vice-governador do Estado de São Paulo (desde janeiro de 2019), foi Secretário de Estado da Habitação, Secretário de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação do Estado de São Paulo, Secretário de Estado de Desenvolvimento Social, Secretário Especial de Desburocratização da Prefeitura de São Paulo (2008 a 2010); Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, Deputado estadual pelo DEM/SP, Secretário-adjunto da Secretaria de Agricultura e Abastecimento (1995 a 1996) e Chefe de gabinete da Secretaria de Planejamento, da Prefeitura de São Paulo (1997)

⁶⁰ Os citados são PPS e PFL

Não há afirmação sobre o recebimento de propina por parte do presidente do Metrô, mas sim que ele i) tinha ciência de que o delator recebia valores indevidos, ii) deu aval para que a construtora procurasse o delator para fazer os acertos, e iii) deu respaldo nas ingerências que o delator tinha de fazer internamente ao metrô para cumprir sua parte do acordo (conferir celeridade à execução do contrato aditado).

O delator soube, pelo representante da construtora, que havia internamente aos partidos políticos envolvidos no esquema⁶¹ uma espécie de loteamento de arrecadação, de modo que os valores advindos do metro seriam destinados a um par de partidos⁶², e valores advindos da CPTM/EMTU seriam destinados a outro par⁶³.

4.2.2 Linha 5-Lilás: repasses para campanhas eleitorais

No segundo serviço prestado a esta mesma construtora, via uma segunda pessoa física, no ano 2010, o denunciante transitava de gerente a diretor e foi procurado para influenciar cláusulas do edital da Linha 5-Lilás, de modo a torna-las mais vantajosas para o consorcio privado. O consorcio lhe solicitou adaptar, em um segundo edital, cláusulas consideradas pela construtora como desvantajosas no edital original realizado seis meses antes (inviabilizado por terem sido feitas ofertas altas demais por parte das empresas interessadas).

De maneira semelhante, o delator foi procurado por outra construtora, de um segundo consorcio, oferecendo as mesmas condições de propina em troca de favores. Ele afirma que as condições oferecidas por diferentes empresas eram sempre parecidas. Novamente isso atesta a atuação cartelizada.

Com esta tarefa, o delator trabalhou internamente ao Metrô para alterar cláusulas de diversas naturezas, inclusive relativas a reajustes, condições de pagamento e cronograma de execução das obras, assim como para conferir celeridade à publicação do segundo edital.

⁶¹ Os citados são PTB, PFL, PSDB e PPS

⁶² Os citados são PFL e PPS

⁶³ Os citados são PSDB e PTB

Nessa ocasião o Presidente da EMPLASA (Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano)⁶⁴, autorizado pelo Secretário de Transportes Metropolitanos⁶⁵, trouxe ao delator diretrizes do Governo do Estado de São Paulo para alterar cláusulas no segundo edital, com o propósito de atender a mudanças solicitadas pela iniciativa privada.

Os dois consórcios para quem o delator prestou os apoios ilícitos em troca de propina saíram vencedores em dois lotes. Outros três consórcios, para quem ele afirma não ter trabalhado, ficaram com o restante do total de 5 lotes.

À época da abertura dos envelopes aproximavam-se as eleições de 2010 e o delator afirma ter sido procurado por homens do partido do governador⁶⁶ para colaborar com a arrecadação de dinheiro para campanhas eleitorais. Ele afirma que, aproveitando-se do “clima de euforia” diante da vitória das empresas no processo licitatório, procurou seus contatos nas construtoras para que fizessem “uma gestão entre as construtoras parceiras para suprir as necessidades de campanha eleitoral [de] políticos⁶⁷”. Posteriormente, os homens do partido teriam lhe informado que as empresas fizeram contribuições significativas.

Houve, em seguida, uma denúncia em um jornal de grande circulação⁶⁸ de que houvera cartelização na licitação para a Linha 5-Lilás. Segundo o delator, a denúncia implicou em atraso de um ano nas obras, que foram interrompidas.

Como já mencionado, sem obras e, conseqüentemente, sem medições, não há geração de propina; os pagamentos ilícitos devidos ao delator pelas construtoras consorciadas foram suspensos e, um ano mais tarde, renegociados para metade. Os pagamentos, quando retomados, foram recebidos pelo delator sem tarefa de

⁶⁴ O citado é Márcio Fortes, que foi presidente da EMPLASA.

⁶⁵ O citado é José Portela, que foi secretário dos transportes metropolitanos. Foi secretário-executivo do Ministério dos Transportes na gestão Fernando Henrique Cardoso.

⁶⁶ Os citados são Sílvio Ranciaro, Carlos Alberto Balotta Barros de Oliveira e João Câmara. Sílvio Ranciaro foi vice prefeito de Mairiporã (SP) e assessor de José Aníbal. Balotta trabalhou na CDHU e é Chefe de Gabinete da AMLURB na prefeitura de São Paulo (nov.2019). João Câmara é um tucano histórico ligado a Mário Covas, foi presidente do PSDB da Capital (2001).

⁶⁷ Os citados são José Serra, Geraldo Alckmin, José Aníbal e Edson Aparecido.

⁶⁸ Folha de São Paulo, 26 de outubro de 2010 <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2010/10/820054-resultado-de-licitacao-do-metro-de-sao-paulo-ja-era-conhecido-seis-meses-antes.shtml> e <https://valor.globo.com/politica/noticia/2019/08/25/delacoes-reforcam-propinoduto-no-metro-paulista-em-governos-do-psdb.ghtml>

distribuição a políticos, ou seja, foram feitos em caráter de manutenção do acordo e do contato. Os depósitos ocorreram na conta de um laranja.

A menção à denúncia da Folha é mais um ponto comum entre as informações contidas na colaboração premiada aqui analisada e no acordo de leniência do CADE sobre o cartel de estrutura (Capítulo 3).

Note-se que o delator é réu na esfera estadual por participação na cartelização denunciada pelo jornal, mas afirma na colaboração com o MPF não ter participado deste ato ilícito especificamente, ainda que reconheça a possibilidade da existência dos carteis.

4.2.3 Linha 6-Laranja: a “taxa de sucesso”

O terceiro acerto começou a ocorrer no ano seguinte, 2011, quando o denunciante era assessor técnico do Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas do Estado de São Paulo (CGPPP-SP), tornando-se, em seguida, seu conselheiro. Na ocasião, a mesma construtora dos dois cenários anteriores, por meio de uma terceira pessoa física, o procurou para influenciar procedimentos licitatórios referentes à Linha 6-Laranja.

A construtora apresentou uma MIP (Manifestação de Interesse Privado) para implementação da linha em modalidade PPP (Parceria Público-Privada). O Governo do Estado de São Paulo acolheu a MIP por meio do CGPPP-SP.

A primeira licitação para o contrato da Linha 6 - Laranja foi deserta⁶⁹. Note-se que a primeira licitação da Linha 5 - Lilas também havia sido fracassada, por lances altos demais. Não há menção do CADE sobre ocorrências desse tipo serem um mecanismo das empresas cartelizadas para ganharem tempo de coordenação interna na decisão sobre vencedores e perdedores. Entretanto, em função das demais evidências apresentadas em CADE (2013 e 2017) e MPF (2018), é razoável aventar que a inviabilização de primeiras versões de licitação por parte das empresas seja

⁶⁹ O delator usa o termo jurídico nativo “licitação deserta”, que significa uma licitação em que não aparece nenhum interessado na disputa.

uma estratégia de coordenação do cartel. Até porque, como narrado pelo colaborador (MPF 2018), ele era procurado imediatamente após a inviabilidade da primeira edição da licitação com solicitações para influenciar a re-edição.

Na segunda licitação para a PPP da Linha 6, o denunciante foi contatado pela construtora para, em troca do recebimento de propina, colaborar com a edição de cláusulas de riscos e de interferências na realização da obra, e fornecer antecipadamente informações úteis às empresas para obterem posição vantajosa no processo licitatório e fazerem “lobby” junto ao Governo de São Paulo com vistas à alteração de diretrizes e cláusulas do processo licitatório/edital. Era esperado, adicionalmente, que ele conferisse celeridade ao processo licitatório.

Segundo o depoimento, o GESP também desejava que o processo fosse célere, não ultrapassando o ano de 2014, pois se tratava de ano eleitoral. O delator considera que a Linha 6 era vista pelo Governo como fonte de financiamento eleitoral, especialmente por suas obras envolverem altos valores. O início das obras (previstas para 2013, mas não ocorridas) permitiria a entrada de recursos a serem direcionados às campanhas eleitorais. De fato, apesar de ser uma PPP total – ou seja, uma linha que será construída e operada por consórcio privado, a Linha 6 corresponde ao maior investimento do governo do estado de São Paulo em 2019⁷⁰.

Nesse sentido, pode-se interpretar que a aceleração das obras serve ao circuito eleitoral tanto para que se possa entrega-las com vistas ao reconhecimento do eleitorado, quanto para que se financiem as campanhas. Da mesma forma, mas na outra ponta desta lógica, manter obras paradas fora de ano eleitoral pode significar deixar as medições se acumularem para um momento mais estratégico para os políticos. Ter contratos abertos por longos períodos, por sua vez, ajuda a manter sempre a possibilidade de fazer ambos.

Naquela ocasião, de acordo com o colaborador, os andamentos da licitação foram acompanhados de perto pelo Presidente da Imprensa Oficial, que não tinha qualquer vínculo institucional com o Metrô ou área afim. Nesta rodada de propinas, foi o

⁷⁰ Valor Econômico, em <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2019/11/11/acciona-assina-compra-da-linha-6.ghtml>

presidente da IO quem organizou o que seria recebido pelo delator, afixado como “taxa de sucesso” e não atrelado a medições.

O presidente da Imprensa Oficial reunia-se com frequência com representantes dos consórcios a fim de arrecadar dinheiro para campanhas eleitorais. O delator afirma se tratar do tesoureiro de facto da campanha de Geraldo Alckmin para o governo do estado.

4.3 Esquematização dos interesses associados entre políticos e empresas

Em primeiro lugar, é possível afirmar que o esquema ilegal relatado pelo ex-diretor do metrô tem razoável grau de institucionalização. Isso se atesta pelo fato de o delator ter sido procurado em três ocasiões por uma mesma construtora, mas via três funcionários diferentes, sempre portadores da mesma mensagem e oferta. Adicionalmente, o fato de ser abordado por uma construtora que falava também em nome de outras é coerente com a vigência da cartelização denunciada pelo CADE.

O cartel (Capítulo 3) é um pilar importante deste esquema, pois viabiliza a subida das ofertas ao teto de preços, fazendo entrar o máximo de recursos públicos possível no certame. Isso porque as empresas cartelizadas cerram acordos para fraudar a livre concorrência nas disputas licitatórias, combinando preços e propostas de cobertura sob o regime informal de um rodízio de vencedoras com promessa de subcontratação futura (e outros tipos de compensações) de perdedoras.

Na ponta pública do conluio, o colaborador afirma ter sido respaldado a integrar o esquema por ocupantes de cargos de confiança política, além de ter distribuído dinheiro em escritórios políticos, ora para financiar governabilidade, via mensalidades pagas a partidos da base de apoio do governador do estado, ora para financiar campanhas eleitorais.

O diagrama a seguir procura sistematizar o esquema de geração e extração de recursos da política pública para o financiamento político em suas dinâmicas, atores e recursos mobilizados.

Diagrama 2 – O esquema de extração de recursos da *policy* por carteis e políticos associados

No diagrama observa-se, ao lado esquerdo, o cartel, formado por construtoras (C) e por consórcios de construtoras. Estas empresas, conforme narrado na colaboração firmada entre Sergio Brasil e o Ministério Público, pagam propinas tanto a políticos, via um burocrata de carreira (o próprio narrador), quanto a um conselheiro do Tribunal de Contas do Estado (TCE).

Como explicado no Capítulo 3, os carteis são capazes de colocar preços no teto, durante os processos licitatórios, utilizando-se de coordenação interna que envolve propostas de cobertura (garantia de que alguém vai entrar para perder) e retiradas de propostas em troca da promessa de subcontratação e de rodízio entre vencedores e perdedores. Recursos oriundos do Estado conquistados ilegalmente pelos carteis retorna, portanto, a agentes públicos na forma ilícita da propina.

Parte da propina paga ao burocrata é encaminhada a políticos, ora para financiar governabilidade, ora para financiar campanhas eleitorais. Infere-se, a partir dessa informação, que o interesse central dos políticos envolvidos no esquema é a eleição ou reeleição, e a governabilidade durante o mandato conquistado.

Ambos os tipos de financiamento ilegal podem ser lidos não apenas na chave do fenômeno da corrupção, mas principalmente como formas de desequilibrar a competição democrática. Isso porque, de um lado, conferem maior vantagem material aos envolvidos; de outro, mantém o governador do estado em posição vantajosa no manejo de sua agenda de governo, o que, pode-se supor, reflete positivamente em sua aprovação junto ao eleitorado.

O burocrata, por sua vez, espera reter o dinheiro, ou seja, enriquecer, assim como ser promovido e manter-se em situação de prestígio junto ao partido político no governo. Em troca dos recursos que chegam em forma de propina, ele afirma influenciar a faceta técnica da política pública, atuando sobre os instrumentos da licitação e do contrato, sugerindo a redação de cláusulas favoráveis às empresas corruptoras.

Infere-se que os políticos obtêm vantagens financeiras – e eleitorais – graças à capacidade das construtoras de gerarem renda excedente por meio da cartelização. Dessa forma, os políticos tendem a ser coniventes com o esquema. Daí a adesão

desta tese ao conceito de cartel com corrupção e não cartel puro, como explicitado no Capítulo 3. Parte dos recursos que chegam aos políticos é destinada ao financiamento da governabilidade e de campanhas eleitorais, com expectativa de re/eleição.

No caso aqui estudado, tem havido a permanência de políticos do mesmo partido no Poder Executivo, o que garante a repetição do esquema, com aditamento de contratos e publicação de novas licitações, rateadas pelo cartel em sua coordenação interna.

A coordenação entre os políticos em si não é explorada a fundo na colaboração premiada, em que o narrador enfoca o papel dos operadores dos políticos. Trata-se de quadros de alto escalão que trazem as orientações de como ele (o colaborador) deve agir para movimentar as propinas em direção aos políticos ao mesmo tempo em que influencia o corpo técnico do Metrô para favorecer as construtoras.

Da mesma forma, pouco é narrado na colaboração premiada sobre o conselheiro do Tribunal de Contas; as informações permitem inferir que a propina recebida é apropriada como enriquecimento. Em troca, o Tribunal aprova aditamentos que extrapolam os 25% sobre o contrato original permitidos por lei.

É razoável inferir que a coordenação de todo o esquema desenhado no diagrama consome tempo extra em relação ao que ocorreria em situação de condução lícita dos contratos e da política pública. , envolvendo solicitações de prorrogação de prazo, que por sua vez impactam a implementação da política pública.

CONCLUSÃO

A hipótese lançada por esta pesquisa aventou que a política de expansão do metrô de São Paulo apresenta fracassos porque sua governança privilegia, em detrimento da entrega do serviço, a sustentação de acordos estáveis entre políticos e atores privados para extração de recursos destinados a interesses privados, cuja coordenação consome tempo e dinheiro da realização ideal da *policy*.

Os achados empíricos analisados nesta tese, teoricamente informados pela proposição do regime de governança das políticas públicas, permitem enxergar a conexão entre a atuação de empresas que se cartelizam e políticos que delas recebem pagamentos ilícitos. A ação de cada uma das partes, bem como sua ação conectada, tem consequências graves para a entrega da política pública, assim como para a livre concorrência e para a competição democrática.

Estes acordos estáveis estão erigidos sobre dois pilares: de um lado, os carteis de construtoras; de outro, um esquema de distribuição de propinas oferecidas a políticos por estes carteis. A cartelização permite às empresas gerarem renda excedente ao serem capazes de subir o preço da compra pública ao teto, via combinações e rodízios entre as participantes do conluio.

Os carteis, portanto, além de deturparem a lei da livre concorrência ao abusarem de instrumentos legais de política pública – consorciamento, subcontratação –, viabilizam a geração excedente e a captura de recursos públicos cuja destinação, ou ao menos parte dela, é o financiamento político, como se pode inferir a partir dos dados apresentados no Capítulo 4, com potencial desequilíbrio da competição democrática.

Uma primeira contribuição desta tese, em diálogo com as literaturas de governança urbana e instrumentos de política pública é, portanto, a percepção de que instrumentos legalmente previstos para a condução da *policy* (consorciamento, subcontratação e aditamentos contratuais) são manipulados em função de uma estratégia ilegal. Os limites entre a legalidade e a ilegalidade, de mais fácil definição e delimitação em proposições de cunho conceitual e teórico, ficam embaçados no

mundo real. Este embaçamento, no entanto, não permite apreensão imediata; pelo contrário, exige uma posição analítica que permita acatar sua ocorrência, na contramão de expectativas normativas comungadas pela literatura da *policy science* sobre a condução de políticas públicas.

É urgente, neste sentido, maior diálogo da ciência política com estudos da chamada *policy science*, pois a ciência política oferece ferramentas para se problematizar e pesquisar, de uma perspectiva realista – e que permite, nesse sentido, a detecção da ocorrência de ilegalidades –, a relação entre a realização de políticas públicas e o poder político. Este parece um ponto de partida mais apropriado para a emissão de juízos de valor sobre a governança das políticas públicas – o conhecimento sobre práticas reais, imbricadas com o jogo de *politics*. É a partir deste conhecimento, sempre em diálogo com teorias normativas, que se devem singularizar e avaliar as práticas que mais e menos se aproximam do justo atendimento ao interesse público.

Uma segunda contribuição, insipiente e indicativa da necessidade de mais pesquisas, refere-se ao financiamento político possibilitado pela renda excedente gerada pelos carteis. O dinheiro extra que chega aos políticos pode não ter sido necessariamente extraído do lucro obtido com o serviço prestado (a que as empresas legalmente têm direito), mas sim do valor inflado do contrato, conquistado graças à prática criminosa de cartelização. Se isso for verdade, o dinheiro destinado ilegalmente a políticos e partidos neste esquema é, ao menos em parte, dinheiro público.

Nesse sentido, a narrativa do colaborador sobre a destinação das propinas ao financiamento de campanhas eleitorais e governabilidade permite imaginar que se trata de uma dinâmica com impacto importante sobre a competição eleitoral. Segundo as narrativas aqui expostas, há dinheiro público extraído ilegalmente (via cartelização) e destinado a certos atores (via propinas), que graças a este dinheiro obtêm vantagens no jogo democrático. Esse fato nos leva a duas questões importantes.

Primeiramente, mesmo que não se possa afirmar causalidade, cabe aqui relacionar i) a sobrevivência do esquema de geração de recursos ilegais via manipulação da governança de uma política pública com ii) a longa permanência de um mesmo

partido político no governo do estado de São Paulo (unidade federativa com menor alternância de governo no país desde os anos 1990). Novamente, não seria possível aproximar-se da observação destas relações sem acatar a relação entre *politics* e *policy* e um enquadramento analítico realista, como o da governança.

Em segundo lugar, os achados nos permitem aventar que estamos diante de uma modalidade de financiamento público ilegal de campanhas de tipo institucionalizado, ainda que informalmente. Este ponto merece consideração pela já ampla agenda de estudos sobre financiamento eleitoral no Brasil.

A tese encontra, portanto, importantes indícios de lesão à competição democrática. Por outro lado, traz evidências, processadas pelo CADE, sobre lesão à livre concorrência. Este ponto não é central em si para a pesquisa, cujo interesse maior recai sobre os resultados de *policy* e *politics*; porém, é merecedor de análise. A garantia à livre concorrência é basilar para a saúde das compras públicas e, em última instância, do orçamento público, o que tem rebatimento incontestável sobre a *policy*. No caso aqui estudado, o rebatimento se espalha também sobre a política, em especial a política eleitoral, pois a lesão à livre concorrência está na fonte da geração de recursos excedentes ilegais destinados ao financiamento político.

Cabe notar, nesse sentido, que a gravidade do esquema não se resume a atos de corrupção (que são graves por si só). A corrupção é apenas um dos mecanismos de uma engrenagem complexa, composta por instrumentos legais e ilegais na cadeia de compras públicas, que tocam esferas maiores – a da competição democrática e da livre concorrência, combinadas em função de interesses particularistas.

A combinação entre estes dois tipos de lesão, nocivas o suficiente se fossem isoladas, deságua na negligência à política pública aqui estudada. Esta negligência é fruto de uma coordenação de alto custo, que envolve atores em grande quantidade e de origens institucionais diversas, impactando o andamento da implementação da *policy*, e em última instância tornando-a portadora de fracassos que impactam diretamente a vida da população.

Referências bibliográficas

Arantes, R. B. Ministério Público e política no Brasil. São Paulo: Idesp; Sumaré: Educ, 2002.

Arantes, Rogério B., & Moreira, Thiago M. Q.. (2019). Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal. *Opinião Pública*, 25(1), 97-135. Epub May 16, 2019.

Avelino, G. e Biderman, C. (org.), 2019. “Os Custos da Campanha Eleitoral no Brasil: uma análise baseada em evidência” Fundação Getúlio Vargas e Fundação Brava.

BRASIL. Lei nº 11079, de 2004.

BRASIL. Lei nº 8666, de 1993.

BRASIL. Lei nº 8987, de 1995.

CADE 2013. SUPERINTENDÊNCIA-GERAL, COORDENAÇÕES-GERAIS DE ANÁLISE ANTITRUSTE 7 E 8. INQUÉRITO ADMINISTRATIVO Nº 08700.004617/2013-41. Acessível em <
https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?j4i2q-cDIHOXFW-U1U1ZGsi1sKt-bSyYoPuKfr1F_h-S6xQV9erNmVekWuP6UN9qt1i1SLw_zpx6FQiYV7cZTeC33OUXBMyp3fMFQEonemdeBtjpOtqaIMk0MVY2kDJP%3E%20e%20%3C%20https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?j4i2q-cDIHOXFW-U1U1ZGsi1sKt-bSyYoPuKfr1F_h9VNLoGW9sSUMOhhq8mdbWWqG1FjQqQWn4cO-0UH6EfQvkI1QncvFItY4z4V71GrsiBjP5XWajcRIXGOsJ_L1MV >

CADE 2017. SUPERINTENDÊNCIA-GERAL. Acessível em <
https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?DZ2uWeaYicbuRZEFhBt-

n3BfPLlu9u7akQAh8mpB9yMoltZo5z4vp3n4q_mjpjiTYeSAI2Mr607bQvrbIhNvy5euagIVL41bjSBA8XiQh-sIYoJi3PkkOnxyg0hpANCH >

Camargos, Regina. Estado e empreiteiros no Brasil: uma análise setorial. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) — IFCH/Unicamp, Campinas, 1993.

Campos, P. A Ditadura dos Empreiteiros – as empresas nacionais da construção pesada, suas formas associativas e o Estado ditatorial brasileiro. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2012.

CBN Radio “PSDB inaugurou 75% das estações de metrô de SP em anos eleitorais”, em <<http://cbn.globoradio.globo.com/media/audio/169795/psdb-inaugurou-75-das-estacoes-de-metro-de-sp-em-a.htm>>

Cheibub, J. A. B. 1985. Capacidade de governo no serviço de transporte público: O caso de São Paulo. Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo: São Paulo

Couto, Cláudio Gonçalves; Oliveira, V. E. . Politização da justiça: atores judiciais têm agendas próprias?. CADERNOS ADENAUER (SÃO PAULO), v. 20, p. 139-162, 2019.

De Paula, Pedro. As parcerias público-privadas de metrô de São Paulo. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico) — Faculdade de Direito/USP, São Paulo, 2014.

Fagnani, E. 1985. Pobres Viajantes: transporte coletivo urbano Brasil Grande São Paulo 1964/84. Dissertação de mestrado em Ciência Política. Unicamp - Campinas.

Feltrin, R. "Resultado de licitação do metrô de São Paulo já era conhecido seis meses antes", em Folha de São Paulo (26/10/2010): <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2010/10/820054-resultado-de-licitacao-do-metro-de-sao-paulo-ja-era-conhecido-seis-meses-antes.shtml>

Finer, S. 1999. The History of Government from the Earliest Times: Ancient Monarchies and Empires; The Intermediate Ages; Empires, Monarchies and the Modern state. Oxford University Press.

Folhapress. "Delações reforçam "propinoduto" no metrô paulista em governos do PSDB", 25/8/2019: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2019/08/25/delacoes-reforcam-propinoduto-no-metro-paulista-em-governos-do-psdb.ghtml>

Gomide, A. A., Galindo, E. P. 2013. "A mobilidade urbana: uma agenda inconclusa ou o retorno daquilo que não foi". Estudos Avançados. Volume 27, número 79, p.27-39.

Hacker, J e Pierson, P 2014. "After the "Master Theory": Downs, Schattschneider, and the Rebirth of Policy-Focused Analysis". Perspectives on Politics, September 2014| Vol. 12/No. 3

Hall, P. 1993. "Policy Paradigms, Social Learning, and the state: The Case of Economic Policymaking in Britain". Comparative Politics, Vol. 25, No. 3, pp. 275-296.

Heclo, H. 1972. "Review Article: Policy Analysis". British Journal of Political Science. Vol. 2, No. 1 (Jan., 1972), pp. 83-108.

_____, H. 1974. Modern social politics in Britain and Sweden: from relief to income maintenance. New Haven: Yale University Press.

Higa, C.V. 2012. Políticas de Transporte Coletivo em São Paulo entre 2001 e 2010: meio ambiente construído, sistemas técnicos e organização dos serviços de transportes. Dissertação de Mestrado em Geografia Humana. Universidade de São Paulo - São Paulo.

Hill, M., Hupe, P. 2009. Implementing public policy. London: Sage Pub.

Isoda, M. K. T. 2013. Transporte sobre trilhos na Região Metropolitana de São Paulo: estudo sobre a concepção e inserção das redes de transporte de alta capacidade. Dissertação de Mestrado em Arquitetura. Universidade de São Paulo - São Paulo.

Itacarambi, P. A. O. 1985. A administração da operação do transporte coletivo por ônibus em São Paulo: pública ou privada? Dissertação de Mestrado em Administração Pública. Fundação Getúlio Vargas – São Paulo.

Kingdon, J. 1984. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little Brown Pub.

Lascoumes, P e Le Gales, P 2007. Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments—From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation”, in *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 20, No. 1, January 2007 (pp. 1–21).

_____. “Sociologie de l’action publique”. Armand Colin: Paris, 2012

LASSWELL. H. 1936. *Politics: Who Gets What, When, How*. Cleveland: Meridian books.

Le Galès, P. Quem governa quando o Estado não governa? Uma abordagem sobre governo e governança nas cidades. *Novos Estudos* 102, Julho de 2015, pp.27 -40 (entrevista e tradução: Telma Hoyler e Carolina Requena)

_____, P. Urban governance in Europe: What is governed? In: Bridge, G. e Watson, S. (org.). *The new Blackwell companion to the city*. Oxford, 2011.

Lindblom, Charles. *Política e mercados: os sistemas políticos e econômicos do mundo*. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

Lipsky, M. *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York, NY: Russell Sage Foundation, 1980

Lucas, K. 2004. *Running on empty. Transport, social exclusion and environmental justice*. The Policy Press: Bristol.

Mancuso 2015. Investimento eleitoral no Brasil: balanço da literatura (2001-2012) e agenda de pesquisa. *Rev. Sociol. Política*, v. 23, n. 54, p. 155-183, jun. 2015

Mann, M. (1984) “The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results”, *European Journal of Sociology*, 25, 185 – 213.

Mann, M. “The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results”. *European Journal of Sociology*, vol. 25, nº 2, p. 185-213, 1984.

Marques Neto, F.A. A Nova Regulamentação dos Serviços Públicos. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, no. 1, fevereiro, 2005.

Marques Neto, F.A.; SCHIRATO, Vitor Rhein (orgs.). Estudos sobre a lei das parcerias público-privadas. Belo Horizonte: Forum, 2011.

_____. Fundamentos e conceituação das PPP. In MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; SCHIRATO, Vitor Rhein (orgs.). Estudos sobre a lei das parcerias público-privadas. Belo Horizonte: Forum, 2011.

Marques, E. De volta aos capitais para melhor entender as políticas urbanas. Novos Estudos, São Paulo, julho de 2016, pp15-33

_____. 2013. “Government, political actors and governance in Urban Policies in Brazil and São Paulo”. Brazilian Political Science Review, 2013, v. 7, n.3, p.8-35.

McConnell, 2010. Policy Success, Policy Failure and Grey Areas In-Between Jnl Publ. Pol., 30, 3, pp345-362, Cambridge University Press

Mendonça, A. L. M. 1997. Gestão pública, regulamentação e flexibilidade de planejamento: a experiência da “municipalização” do transporte coletivo em São Paulo (1989-1992). Dissertação de Mestrado em Administração Pública. Fundação Getúlio Vargas - São Paulo.

Ministério Público Federal (MPF), 2018. “PIC Ro 1 .34.001 .009848/2017-1 5 / IPL 0183/217-11 / Autos n' 0005803-30.2017.403.6181, 3a Vara Criminal Federal”.

Mollenkopf, John H. 1992. A phoenix in the ashes: the rise and fall of the Koch coalition in New York City politics. New Jersey: Princeton University Press.

Molotch, Harvey. “The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place”. The American Journal of Sociology, v. 82, n. 2, pp.309-332, 1976.

Monteiro, V. A caracterização do contrato de concessão após a edição da lei 11.079/2004. Tese de Doutorado apresentada na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. 2009.

ONU, 2016. The world's cities in 2016. Publicado em <
[http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/urbanization/th
e_worlds_cities_in_2016_data_booklet.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/urbanization/the_worlds_cities_in_2016_data_booklet.pdf)>

Pereira, Daniela Costanzo de Assis. Relações público-privadas no Metrô de São Paulo. 2016. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

Pierre, J. Peters, B. 2005. Governance, Politics and the state. St. Martin's Press, 2000

Pierre, J. The politics of urban governance. Londres: Palgrave MacMillan, 2011.

Ribeiro, M. P.; PRADO, Lucas N. Comentários à lei de PPP. São Paulo: Malheiros, 2010.

Pires, F e Rocha, R. "CCR vence leilão das linhas 5-Lilás e 17-Ouro do metrô de SP", Valor Econômico, 19/1/2018, em <
<https://www.valor.com.br/empresas/5268549/ccr-vence-leilao-das-linhas-5-lilas-e-17-ouro-do-metro-de-sp>>

Requena, C. O paradigma da fluidez do automóvel: burocracias estatais e mobilidade em São Paulo. 2015. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

Rodrigues, A, Seto, G. "Doria cogita retomar obras da linha 6 do metrô de SP sem parceria privada. Em Folha de São Paulo, 23 de novembro, 2018: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/11/doria-cogita-retomar-obras-da-linha-6-do-metro-de-sp-sem-parceria-privada.shtml>

Sabatier, P. 1988. "An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein," Policy Sciences 21:129-168.

Sadek, M. T. (org.). O Ministério Público e a justiça no Brasil. São Paulo: Sumaré, 1997.

Sampaio, M. “O Ministério Público do estado de São Paulo e o seu plano geral de atuação”. Dissertação de Mestrado em Administração Pública e Governo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2017.

SANTOS, Flávia Chiquito dos. Aplicação de penas na repressão a cartéis: uma análise da jurisprudência do CADE. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

Stone, C. N. (1993), Urban regimes and the capacity to govern: A Political Economy Approach. *Journal of Urban Affairs*, 15: 1–28.

UITP (Associação Internacional do Transporte Público), 2015. World metro figures. Publicado em < http://www.uitp.org/sites/default/files/cck-focus-papers-files/UITP-Statistic%20Brief-Metro-A4-WEB_0.pdf>

Valenti, G e Hirata, T. "Acciona assina compra da linha 6". *Valor Econômico*, 11/11/2019: <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2019/11/11/acciona-assina-compra-da-linha-6.ghml>

Valenti, G e Hirata, T. "Acciona pode levar Linha 6 Laranja do metrô de SP". *Valor Econômico*, 8/1/2019, em < <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2019/11/08/acciona-pode-levar-linha-6-laranja-do-metro-de-sp.ghml> >

Vasconcellos, E. Circular é preciso, viver não é preciso: a história do trânsito na cidade de São Paulo. São Paulo: Annablume/Fapesp.

Weber, Max. 1999. *Ciência e Política: Duas Vocações*. São Paulo: Cultrix, 1999.

Zaffalon L. Cardoso, L. “Uma espiral elitista de afirmação corporativa: blindagens e criminalizações a partir do imbricamento das disputas do sistema de justiça paulista com as disputas da política convencional”. Tese de Doutorado em Administração Pública e Governo, Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2017.

Zioni, S, 2009. Espaços de carga na Região Metropolitana de São Paulo. Tese de doutorado em Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo – São Paulo.