

# O papel do Legislativo na realidade estadual: um estudo de caso a partir da Linha 4 – Amarela do Metrô

## The legislative role in the state level: a Line 4-Yellow in Metro São Paulo case

*Humberto Dantas<sup>1</sup>  
Cláudia Regina Barbosa<sup>2</sup>*

**Resumo:** A pretensão de aliar a eficiência do setor privado com os benefícios sociais que interessam ao governo levou ao surgimento do primeiro contrato de PPP do país: a implantação da Linha 4-Amarela do Metrô de São Paulo. Cabe a este artigo analisar a tramitação da Lei das PPPs na Assembleia Legislativa de São Paulo e compreender em que medida os parlamentares contribuíram para a melhoria ou não do projeto de lei, sejam eles da oposição ou da base governista; bem como procurar compreender a relação Executivo-Legislativo.

**Palavras-chave:** Parceria público-privada, Legislativo, Projeto de lei, Comportamento Legislativo, Relação Executivo-Legislativo.

**Abstract:** The intention of combining the private sector's efficiency with social benefits of interest to the government led to the emergence of the country's first PPP contract: implementation of Line 4-Yellow of the São Paulo Metro. This paper aims to analyze the course of the PPP's Law in the Legislative Assembly of São Paulo and understand how each parliamentarian contributed to improve or not the bill, whether opposition or government base, as well as seek understanding the Legislative-Executive relations.

**Keywords:** public-private partnership, Legislative, bill, Legislative behavior, Legislative-Executive relations.

---

<sup>1</sup> Insper e FIPE/USP. E-mail: humbertodm@insper.edu.br. Cientista Social, mestre e doutor em Ciência Política pela USP. Coordenador e docente do curso de pós-graduação em Ciência Política da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo, docente-pesquisador do Insper.

<sup>2</sup> Escola de Sociologia e Política de São Paulo. E-mail: claudiabarbosa@usp.br. Formada em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo e pós-graduação em Ciência Política pela Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo.

## 1. Introdução

As discussões sobre parcerias entre o setor público e privado se acentuaram no Brasil no início dos anos 2000 e para viabilizá-las era necessária a criação de uma legislação que regulamentasse desde a licitação até a formalização dos contratos. De acordo com Coelho e Olenski (2005, p. 141), “o mercado está, cada vez mais, se aproximando de espaços públicos que – tradicionalmente – competiam ao Estado”, seja pela quebra de monopólios, concessões ou privatizações, seja pelos benefícios às imagens organizacionais ou ainda pela compreensão de um novo papel das empresas na realidade. Paggy, Rabetim e Aché (2012, p. 299) reforçam esse desafio e compreendem que a “integração entre os atores (públicos e privados) deixa de ser um ideal e passa a ser um imperativo do século XXI”, configurando-se em alternativa para ações sociais.

Nesse ambiente, cujo objetivo desse texto não é esgotar um complexo debate, diversas políticas públicas são distribuídas pelas esferas de poder. E cabe aos estados, no modelo federativo brasileiro, a responsabilidade sobre muitas delas. Assim, é possível afirmar que os parlamentos estaduais têm funções-chave na criação de legislação específica, como dito anteriormente. Assim, o intuito desse trabalho é perceber o papel do legislativo na construção desses marcos legais, associados a essa “nova realidade”. Para tanto, será analisado especificamente o caso de São Paulo. Os deputados estaduais paulistas foram capazes de cumprir positivamente seus papéis de legisladores na construção da lei que orienta as Parcerias Público-Privadas? O que esperar dos 94 parlamentares estaduais da segunda maior casa legislativa do país?

Para Abrucio, Teixeira e Costa (2001), os parlamentos estaduais sofrem com um fenômeno chamado de “ultrapresidencialismo”, dado o controle exercido pelos governadores e suas amplas e sólidas bases nas assembleias. Tal condição pode ser verificada atualmente no Estado de São Paulo. Na presente legislatura, vigente entre 2015 e 2019, o governador tem uma base aliada composta por 73

dos 94 deputados (78%). Em 2004, ano em que foi aprovado o projeto de lei em análise nesse artigo, o governo paulista tinha apoio de 71 parlamentares (75%).

A despeito dessa suposta facilidade dos governadores em controlarem as agendas parlamentares nos estados, Tomio e Ricci (2012) apontam para a existência de complexidades e diferenças relevantes nas ações e processos legislativos estaduais. Os autores compreendem que governadores têm força, proatividade e “poderosas prerrogativas legislativas, independentemente da base de apoio parlamentar”, mas em diferentes estados do país os parlamentos, de alguma forma, cumprem um papel legislativo a ser observado com atenção e pontuado de forma menos homogênea do que sugerem estudos na ciência política.

Assim, uma suposta passividade do parlamento em relação aos interesses do Executivo, na realidade associada à construção dos marcos legais dos estados, talvez esteja mais afeita a uma lógica histórica de colaboração do Legislativo com os interesses do Executivo, o que para muitos soaria como submissão (DANTAS e YEUNG, 2013). Figueiredo e Limongi (2004), ao estudarem modelos de legislativo, afirmam que muitas vezes o parlamento é visto “como um mero carimbador das iniciativas do Executivo” e outras ainda, como um “obstáculo intransponível” quando atrasam votações importantes e urgentes para o Executivo.

Com base em tais percepções e diante do desafio de compreender o papel dos parlamentos estaduais nos governos dessa esfera de poder, o intuito desse artigo é analisar uma ocorrência em especial, medindo a capacidade de a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo impactar sobre um projeto de lei do governador que definiu os princípios das Parcerias Público-Privadas (PPPs) do estado. À ocasião, o projeto que tramitou em regime de urgência tinha o claro objetivo de viabilizar a parceria que permitiria a construção da Linha 4 – Amarela do Metrô da Região Metropolitana de São Paulo. Cercada de pontos questionáveis, qual o papel do parlamento na tramitação desse processo? Apenas colaborou com os interesses do Poder Executivo? Apresentou emendas condizentes com pontos polêmicos? Remodelou ou buscou aprimorar o projeto ou apenas deu sequência

célere à matéria, atendendo aos interesses do governador? Em resumo: qual o impacto do parlamento estadual paulista nesse caso em especial? A hipótese central levantada aqui é a de que os principais problemas do projeto não foram tratados na Assembleia Legislativa ou, ao serem tocados foram ignorados pela força do Executivo. Assim, entendemos que a Assembleia Legislativa de São Paulo praticou aquilo que parte da teoria e o senso comum acerca das relações entre o Executivo e o Legislativo no Brasil esperam dos parlamentos: a colaboração, ou submissão, mesmo em matéria entendida como marco essencial do debate mais atual sobre gestão pública no país.

Importante destacar, nesse sentido, que o gesto de colaborar com o Poder Executivo na aprovação de projetos de seu interesse não é visto, isoladamente, como algo negativo. Estudos praticamente inscrevem essa “função” como algo esperado, arrefecendo o sentimento puramente negativo imputado a ele pelo senso comum<sup>3</sup>. Dantas e Yeung (2013), no entanto, em tentativa de criarem indicador capaz de aferir o “bom desempenho” de uma casa parlamentar, observam que a “imagem positiva” desse gesto colaborativo deve estar acompanhada de atitudes de impacto. Isso representa pensar em ações mais ativas no campo da iniciativa legislativa por parte do próprio parlamento, de ações de fiscalização e de transparência. Seriam os legislativos estaduais transparentes e fiscalizadores, por exemplo? Essa discussão não encontrará resposta nesse trabalho, mas era relevante compreender as características do Legislativo para o início das análises aqui propostas. O intuito maior é reforçar a compreensão sobre a relação entre um parlamento muito colaborativo (com o Executivo) e pouco ativo em matéria de iniciativa legislativa, como órgão capaz de ser visto como submisso. O caso da PPP paulista nos oferece essa oportunidade.

---

<sup>3</sup>Ver mais a esse respeito em Limongi (2010).

## **2. Aspectos centrais da lei de PPP em São Paulo e o caso da linha 4 – Amarela do Metrô paulista**

Em 19 de maio de 2004 foi sancionada a Lei nº 11.688, que institui o Programa de Parcerias Público-Privadas (PPPs) no Estado de São Paulo. Com base nessa lei, estabeleceram-se os parâmetros para a consolidação da parceria entre o Estado e a empresa VIAQUATRO para a construção e exploração da Linha 4-Amarela do Metrô. A implementação de tal lei e os aspectos positivos e negativos desse modelo de concessão para o transporte público foram discutidos em momento anterior (BARBOSA, 2011). Com base nessa discussão, a ser resumida a seguir, o intuito desse trabalho é lançar um olhar sobre a lógica de tramitação desse projeto na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP) com o objetivo de compreender em que medida o Poder Legislativo paulista aprimorou, buscou aprimorar ou tornou “ainda mais razoável” (trataremos desse termo adiante) o projeto apresentado em 19/11/2003 pelo Governador, portanto, incluindo o recesso parlamentar, apenas seis meses antes de sua sanção.

O trabalho desenvolvido em 2011 aborda o contrato<sup>4</sup> assinado em 29/11/2006, entre o Estado de São Paulo e a Concessionária VIAQUATRO, tendo como interveniente a Companhia do Metropolitano de São Paulo-Metrô<sup>5</sup>. A vigência do contrato é de 30 anos e após esse período, a contratada transfere os bens para o Governo paulista.

Os principais conceitos abordados por Barbosa (2011) dizem respeito: ao papel do Estado em prover o transporte público<sup>6</sup>, à política pública de transporte

---

<sup>4</sup> Contrato nº 4232521201: Concessão Patrocinada para Exploração da Operação dos Serviços de transporte de passageiros da Linha 4-Amarela do Metrô de São Paulo, abrangendo da estação Luz até estação a ser criada no município de Taboão da Serra – Região Metropolitana de São Paulo.

<sup>5</sup> Curioso notar, nesse caso, que a base legal para a aprovação do projeto no parlamento durou seis meses, incluindo o recesso parlamentar, enquanto a consolidação da parceria precisou de três anos para ser estabelecida.

<sup>6</sup> Importante salientar que de acordo com a Constituição Federal, o transporte é um direito contido sob a lógica dos direitos trabalhistas, e conseqüentemente sociais. O transporte público deve ter suas diretrizes para o desenvolvimento urbano traçadas pela União. Entretanto, cabe aos

no Brasil, às diferenças e semelhanças entre concessão, privatização e PPP, bem como apresenta o Contrato de PPP da Linha 4-Amarela do Metrô com seus riscos, garantias, formas de remuneração e a situação na época da análise, em 2011.

Para os fins desse trabalho cabe ressaltar, em primeiro lugar, algumas características da parceria e dados atualizados da Linha 4:

- No que diz respeito à inovação da Lei das PPPs, é possível observar que o instrumento oferece prazos maiores de concessão, de até 30 anos. Quando só havia a Lei das Concessões (Lei nº 8.987, de 13/02/1995), o Estado não podia contratar para realizar obras de infraestrutura, como o Metrô, que devido ao alto investimento, exige tempo maior para retorno financeiro. Além disso é importante destacar o contexto em que o Estado vivia com forte restrição orçamentária, incapaz de viabilizar grandes projetos.
- As PPPs são consideradas ideais para os projetos que, apesar de não serem autossustentáveis, têm retorno social elevado. Segundo Giambiagi e ALÉM (2008, p. 450): “mesmo que o retorno privado seja positivo, mas menor do que o retorno social, a utilização de uma PPP é indicada”. Socialmente, produzem externalidades positivas:

Se o serviço de metrô fosse contratado por uma concessão comum, a tarifa pela prestação do serviço teria que ser muito elevada para recuperar integralmente o investimento, o que acarretaria uma demanda baixa pelo serviço. Caso isso acontecesse, o potencial de geração de externalidades positivas como melhores condições de transporte para a sociedade aliadas a uma redução do tráfego pelas ruas seria subaproveitado. (GIAMBIAGI, 2008, p. 450)

- Em relação ao atendimento da demanda, desde a inauguração das primeiras estações, em maio de 2010, até maio de 2011 a demanda cresceu, deixando a casa dos 200 mil passageiros e atingindo cerca de meio milhão deles (BARBOSA, 2011). Com a inauguração de mais três estações, a partir do

---

municípios prestar o serviço de transporte coletivo e aos estados, por exemplo, a realização de ações dessa natureza no plano intermunicipal.

segundo semestre de 2011, a prestação de serviços pela concessionária tem recebido ainda mais passageiros, atingindo cerca de um milhão no segundo semestre de 2014. Nesse sentido, é oportuno dizer que no contrato da PPP há fórmulas que verificam o atingimento da demanda. Se a demanda não atingir o previsto, o Poder Concedente paga a diferença e, se ultrapassar o previsto, a Concessionária paga ao parceiro público. O risco de demanda baixa ou alta até o momento não preocupou nenhum dos parceiros.

No que diz respeito aos pontos negativos associados à PPP associada à construção da Linha 4 – Amarela do Metrô de São Paulo, é possível destacar de acordo com Barbosa (2011):

- Devido à especificidade do serviço metroviário, ao surgir a empresa VIAQUATRO, houve migração de parte considerável da inteligência nas áreas de operação e manutenção dos empregados do Metrô. Tal migração afeta a empresa pública, pois a especialização de cada empregado é resultado de investimento público.
- Em relação ao investimento, Barbosa (2011) constatou que até julho de 2011 o percentual investido pela própria VIAQUATRO foi de aproximadamente 1%, pois o restante das ações foi realizada com recursos emprestados do BID (32%). Em contrapartida, o Governo do Estado de São Paulo investiu 41,94% com recursos do Tesouro e tomou emprestado do BIRD (13%) e do JBIC (12%). Em resumo, dividindo os valores investidos entre os que vieram do parceiro público e os que vieram do parceiro privado, tem-se que o dinheiro público somou 67%. Mostrou-se assim uma repartição desproporcional dos investimentos iniciais. A VIAQUATRO relatou que os custos de manutenção e demais investimentos ao longo do período de concessão justificam o baixo investimento inicial.

Além dos pontos negativos apontados, foi possível constatar problemas associados à imagem do Metrô. Pesquisas da Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTP) indicam declínio na avaliação desse modal de transporte por meio dos passageiros. Se entre 1999 e 2006, o percentual de cidadãos que consideravam o Metrô “excelente” ou “bom” superava 90%, entre 2007 e 2011 o declínio persistente levou a percepção para a casa dos setenta pontos percentuais (BARBOSA, 2011). Quando em 2012, a ANTP realizou a pesquisa separada por linha, a imagem do serviço do metrô ficou aquém do oferecido pela VIAQUATRO<sup>7</sup> – tal fenômeno foi previsto em Barbosa (2011).

No que diz respeito às questões operacionais, o contrato de PPP determina que a Concessionária invista em tecnologia a cada cinco anos, para evitar que o poder concedente receba, ao término do período de concessão, os equipamentos em mau estado de conservação, causando impacto na qualidade do serviço. O sucateamento do material rodante é uma preocupação recorrente, visto que, em tese, a empresa privada não investirá em algo que não lhe pertence. Sendo assim, o parceiro público pode ter que arcar com um investimento milionário para recuperar o sistema (BARBOSA, 2011).

Em termos financeiros, a remuneração do parceiro privado é composta por uma receita tarifária, que varia conforme o número de passageiros transportados e conforme indicadores de qualidade e desempenho. Além disso, recebe mensalmente uma contraprestação pecuniária, que o ente público paga conforme estipulado em contrato, de acordo com algumas obrigações, como entrega de trens e material rodante (idem).

A receita tarifária foi fixada em 2005, data-base da assinatura do contrato, em R\$ 2,08 por passageiro transportado. Reajustado anualmente, esse valor passou para R\$ 2,79 em 2011. Barbosa (2011) expõe um futuro problema derivado

---

<sup>7</sup> Em 2012, de acordo com a ANTP, apenas as linhas 4-Amarela e 2-Verde superaram 80% de boas indicações. As linhas 5-Lilás e 1-Azul superaram a casa dos setenta pontos percentuais e a 3-Vermelha registrou menos de 60% de aprovação.

da forma de reajuste dessa tarifa, que utiliza índice diferente daquele praticado para reajustar a tarifa aplicada ao usuário. Desse modo, é provável que em algum dia o Metrô repassará ao parceiro privado um valor que não entrou como receita vinda do usuário, levando ao prejuízo da companhia. Após o reajuste do contrato em 2014, a tarifa paga à contratada passou a ser de R\$ 3,27 por passageiro exclusivo e R\$ 1,63 por passageiro integrado. Considerando que o usuário pagava R\$ 3,00 para andar na Linha 4-Amarela em 2014, confirmou-se o que foi previsto, deixando o déficit para o Metrô, quando do repasse por passageiros exclusivos da linha objeto da parceria.

Em entrevista concedida em 14/12/2014 (BARBOSA, 2011), a Coordenadora de Análise de Políticas Tarifárias do Metrô, Maria Teresa Ribeiro, afirmou que o repasse à contratada é feito com base nos passageiros medidos por meio de pesquisa realizada semestralmente. A pesquisa apura em qual estação o passageiro descerá, sendo que, se ele entrar e sair dentro da Linha 4-Amarela, será considerado um passageiro exclusivo. A periodicidade dessa pesquisa resulta em falta de precisão, pois o Metrô pode pagar mais por passageiros exclusivos do que deveria ou o inverso: pagar por passageiros integrados que seriam exclusivos. Essa imprecisão das pesquisas é mais um aspecto negativo da parceria, pois pode agravar ainda mais os problemas financeiros.

Os indicadores de qualidade, de manutenção e de serviços que interferem no pagamento são medidos mensalmente e, desde que começaram a ser aferidos até o momento da entrevista, não alteraram de forma significativa a receita da VIAQUATRO. Apenas o indicador de manutenção não alcançou os 100% e conseqüentemente, o Metrô desconta cerca de R\$ 7 mil por mês da remuneração, conforme a Ata de outubro de 2014 da reunião dos representantes do sistema trilha no Comitê Gestor de Integração.

Em relação a esse déficit do parceiro público, poderia ter sido estipulado o mesmo índice de reajuste, na fase de elaboração do contrato, prevendo que essa diferença ocorreria? Voltando atrás, na Lei das PPPs, quando ainda era um Projeto

a tramitar pelo Legislativo, poderia se ter determinado que a remuneração do parceiro privado não fosse superior à tarifa paga pelo usuário? Questões como estas e aspectos associados aos problemas destacados aqui, que resumem aquilo que foi tratado em Barbosa (2011), foram abordados pela Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo ao longo da tramitação do projeto que viabilizou a PPP legalmente? Como o Poder Legislativo estadual atuou durante a tramitação da proposta, de modo a não onerar o Estado? Esse é o desafio maior desse trabalho, precedido de uma necessária apresentação de questões técnico-econômicas que contextualizam o problema.

### **3. O Legislativo estadual diante do problema**

De autoria do governador Geraldo Alckmin, o projeto de lei nº 1.141/03 chegou à Assembleia Legislativa de São Paulo (ALESP) em 08 de novembro de 2003. Cerca de 10 dias depois foi solicitado regime de urgência, sugerindo que a matéria era digna de celeridade. Para ser fiel à verdade, parte expressiva dos projetos do Executivo paulista tramitam em regime de urgência na ALESP, reforçando a tese de uma expressiva submissão do Legislativo ao Executivo, como visto em Dantas (2013) e Dantas e Yeung (2013). Tal regime, por vezes solicitado pelo governador na mensagem de apresentação do projeto que envia ao parlamento, acelera procedimentos no que diz respeito aos trâmites tradicionais do processo legislativo e pode sugerir arrefecimento da lógica do impacto da Casa de Leis sobre a matéria apresentada. Além disso, o governador costuma encontrar base sólida para a aprovação de suas ideias na ALESP (DANTAS, 2009). Assim, após seis meses, o projeto de lei foi aprovado e promulgado pelo Governador, em 19/05/2004.

O plenário mostrou significativa atividade dos parlamentares. Entre a apresentação da matéria e sua aprovação, o projeto recebeu 80 emendas de pauta e 1 substitutivo, além de 166 emendas de plenário com mais 4 substitutivos –

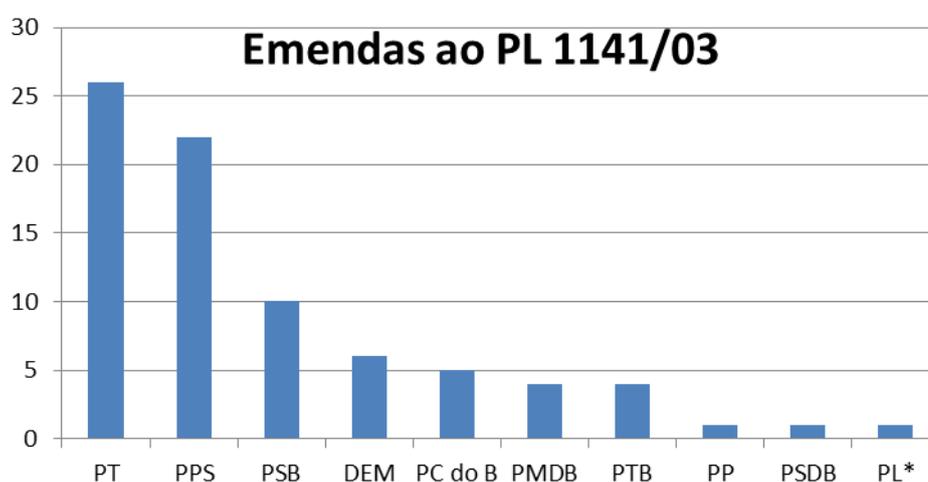
sendo 2 da oposição, de deputados do PT. Dentre as emendas de plenário, 162 foram apresentadas em conjunto por diversos deputados estaduais, mesclando oposição e situação – com exceção de quatro delas – de autoria dos deputados Énio Tatto (PT) com 2 emendas e Vinícius Camarinha (PSB) e Rogério Nogueira (DEM), com uma cada. Devido ao fato de nosso objetivo ser analisar as propostas de alteração ao projeto de lei em relação à posição de situação ou oposição ao governo, não será possível alcançá-lo com base em emendas conjuntas. Sendo assim, nos ateremos predominantemente às 80 emendas de pauta.

Os pareceres dos três relatores das comissões por onde a matéria obrigatoriamente passou deram indicações favoráveis ao projeto e contrários ao conjunto completo das emendas e ao substitutivo. Dessa maneira, como bem observam os documentos de Edson Aparecido, Rosmary Correa e Luiz Gonzaga Vieira, relatores nas comissões de Constituição e Justiça, Economia e Planejamento e Finanças e Orçamento, respectivamente, as emendas poderiam ser reapresentadas na fase de plenário do projeto, mas foram ignoradas na fase de comissões. Curioso que os três relatórios são assinados na mesma data, dia 03 de dezembro de 2003, têm teores absolutamente semelhantes e, assim, atestam que o projeto tramitou de forma expressivamente célere pelas comissões, enfraquecendo esses espaços como arenas de debates e aperfeiçoamentos. Entre a entrada do projeto na Casa (19 de novembro de 2003) e o término da fase de comissões (03 de dezembro) se passaram apenas 14 dias, ou seja: o que esperar da contribuição dos grupos temáticos que, em tese, devem apreciar tecnicamente o projeto? Nada além da colaboração com os interesses do Executivo, que quando vista como ato isolado contribui para o sentimento de submissão do parlamento (DANTAS e YEUNG, 2013).

Dentre as emendas apresentadas, destacamos pontos que são inerentes aos aspectos negativos apresentados neste trabalho, esperando-se nesse caso uma postura ativa da oposição. O fato de a matéria ter sido proposta pelo Governador Geraldo Alckmin (PSDB) pode nos levar a crer que, em primeiro plano, seria objeto

de rejeição, justamente, dos deputados da base oposicionista. Vale lembrar que os deputados de partidos considerados de oposição no Estado de São Paulo, na Legislatura 2003-2006, representavam pouco mais de um quarto do parlamento formado por 94 deputados estaduais: 22 eram do Partido dos Trabalhadores e dois do PC do B. Diante de tais fatos e expectativas, os parlamentares do PT lideraram o número de emendas apresentadas, conforme a Figura 1:

**FIGURA 1 – Emendas de pauta apresentadas por Partido ao Projeto de lei nº 1141/2003**



\*O PL (Partido Liberal) se transformou em PR (Partido da República)  
 Fonte: Assembleia Legislativa de São Paulo

Dentre as emendas do PT, destaca-se a de nº 80, do então deputado estadual Cândido Vaccarezza, que procurou deixar claro na propositura que o usuário não poderia arcar com eventuais prejuízos da contratada, de modo que aumentos de tarifa não deveriam cobrir os resultados negativos da empresa privada. A iniciativa do parlamentar visa ao cidadão, que poderia vir a sofrer com aumentos abusivos de tarifa, a fim de suprir uma eventual queda na arrecadação ou redução na contraprestação paga pelo Estado, ou ainda por riscos inerentes ao negócio. Conforme descrito anteriormente, em 2014 a concessionária recebia R\$

3,27 por passageiro exclusivo, sendo que o usuário pagava R\$ 3,00. A emenda nº 80 foi rejeitada, mas o teor da proposta foi acatado, pois o usuário não paga o suficiente para remunerar a tarifa exclusiva. Ao contrário do que previa o parlamentar, essa diferença fica a encargo do parceiro público.

Também de autoria de Vaccarezza, a emenda nº 06 propunha que os projetos de PPPs obedecessem a regras definidas pelo Senado quanto ao endividamento do Estado. O parlamentar justificava que em anos eleitorais, a fim de inaugurar diversas obras, o governante poderia deixar dívidas para os anos seguintes, tornando difícil o mandato do seu sucessor. Por essa emenda, o teto estabelecido pelo Senado seria de 1,2% da Receita Corrente Líquida. Porém, com a rejeição da emenda, a Lei das PPPs determinou o teto de 1% da Receita Corrente Líquida, conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000).

Uma inovação surgiu com a emenda nº 23, do deputado Énio Tatto (PT): a remuneração da contratada não deveria ser superior ao capital investido. Nas palavras do parlamentar: “a remuneração deveria ser proporcional ao capital investido, reduzindo assim, os riscos de favorecimento e de exploração da máquina pública”. Ele alega que as empresas privadas não podem lucrar à custa do parceiro público. Haveria, no entanto, uma entidade sem fins lucrativos interessada em investir em Metrô, com o único objetivo de oferecer transporte à população? E o Estado estaria interessado em fazer parceria com uma entidade que não tivesse capital suficiente para ofertar um serviço com qualidade? A proposta não avançou e foi rejeitada.

Quanto ao financiamento, o deputado Geraldo Vinholi (PT) apresentou a emenda nº 54 alegando ser importante que a empresa contratada obtivesse recursos financeiros com instituições privadas, para evitar que instituições financeiras estatais financiassem obras do próprio governo. Desse modo, não seria possível o financiamento pelo BNDES, por exemplo, que realiza empréstimos vultosos para obras de infraestrutura. Essa proposta também foi rejeitada, mas até

o fim de 2014 não houve aporte de recursos por parte do BNDES nem de outro banco público. Na PPP da Linha 4-Amarela do Metrô, a VIAQUATRO financiou parte do seu investimento inicial com o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID.

Além de tais emendas apresentadas pelo PT (oposição) e compreendidas como aquelas que guardam maior relação com os pontos abordados nesse trabalho, duas emendas de parlamentares do PC do B, também rejeitadas, merecem atenção. Na primeira delas, os deputados Nivaldo Santana e Ana Martins propuseram a emenda nº 74, a fim de criar uma Comissão Permanente de Acompanhamento, com o objetivo de verificar a eficiência da PPP. Justificaram que o projeto original apresentava falhas quanto à fiscalização da execução dos serviços e obras, sendo necessária a criação de um mecanismo de acompanhamento capaz de avaliar se os projetos de parcerias público-privadas estavam sendo prestados pelo menor preço. Tal comissão seria composta por representantes do parceiro público, do parceiro privado e dos usuários.

A outra emenda dos deputados mencionados do PC do B, a de nº 45, abordou um tema que findou merecendo mais emendas de opositores e mesmo de situacionistas. Dentre eles, citamos os deputados Edmir Chedid (DEM) e Jorge Caruso (PMDB) com as emendas nº 18, 19 e 20, e o deputado Campos Machado (PTB) com a emenda nº 03. Todas foram rejeitadas e tratavam especificamente, ou em algum sentido, da temática associada à formação do capital da Companhia Paulista de Parcerias – CPP. Essa companhia é a garantidora das obrigações do Estado junto ao parceiro privado, ou seja, ela é a fiadora, caso o Estado não consiga cumprir o seu lado no contrato. A formação do capital da CPP foi determinada por uma lista com bens móveis e imóveis, anexa à Lei das PPPs. A lei retira os bens de Secretarias de Estado e os transfere para a CPP, sem a aprovação da Assembleia Legislativa.

Ademais, seguindo a lógica da descrição de temáticas relevantes apresentadas pelos parlamentares paulistas, o deputado Arnaldo Jardim, do PPS,

apresentou a emenda nº 52, rejeitada, em que sugeria que o contratado deveria ser o responsável pela obtenção das licenças ambientais. Por tratar-se de questão que encarece muito as obras de infraestrutura, o parlamentar julgava necessário repassar ao parceiro privado essa obrigação. Entretanto, o Estado realizou todos os estudos de impacto ambiental e providenciou a obtenção das licenças da PPP do Metrô, justificando que o parceiro público tem grande conhecimento e experiência nessa área e que tal questão não poderia ficar a cargo da concessionária.

A fim de compararmos um último ponto entre as emendas rejeitadas, merece atenção a criação de um Conselho Gestor das PPPs. O Conselho criado pelo projeto é formado por Secretários de Estado, Procurador-Geral e três membros escolhidos livremente pelo governador. Por meio da emenda nº 21, o Deputado Ênio Tatto (PT), propunha a inclusão de membros da sociedade civil. Na opinião do parlamentar, era fundamental que a população participasse das decisões. Em contraponto, ou até complementarmente, a deputada Analice Fernandes, do PSDB, preocupava-se em incluir um membro da Assembleia Legislativa no Conselho, por meio da emenda nº 07.

Diante da diversidade de temáticas apresentadas e do volume de rejeições, é relevante destacar que ao todo, cerca de 90% – 71 das 80 – emendas de pauta apresentadas pelos parlamentares foram reprovadas por seus pares na ALESP. Se considerarmos que todas elas surgiram na fase de comissões da tramitação do projeto: que condições foram criadas para o debate de tais matérias, se entre a apresentação do mesmo à ALESP e os pareceres negativos dos três relatores das comissões, tivemos menos de 15 dias? Claro que tal celeridade pode ser o resultado de uma compreensão conjunta que atesta o caráter negativo das teses apresentadas. Mas tendo em vista o caráter de urgência, o controle do Poder Executivo sobre a pauta do Legislativo e a velocidade de tramitação, algo parece indicar que rejeições não ocorrem, necessariamente, por razões técnicas. De acordo com Santos (2003), pedidos de urgência “amesquinham o poder das

comissões permanentes, principal instrumento de intervenção dos representantes no processo decisório e de implementação de políticas e programas de governo”.

Diante de um papel nulo das comissões no processo, o que esperar do plenário no que diz respeito às matérias aprovadas que modificaram o projeto? Ou seja: que teria sido aceito de interferência parlamentar na lei das PPPs de São Paulo?

Tratando das emendas de pauta aprovadas, destaque para as de número 48 e 49, de autoria do deputado Arnaldo Jardim (PPS) que inclui indicadores para avaliar a qualidade do serviço e vincula a remuneração a esses indicadores, justificando que a forma de remuneração deve ser clara e definida quanto ao desempenho do contratado. Essas emendas vieram a preencher uma lacuna que existia no projeto de lei original, visto que não tratava da avaliação do parceiro privado. No Contrato assinado entre Metrô e VIAQUATRO, os indicadores são apresentados por meio de fórmulas complexas, que agrupam vários fatores para a composição do índice de qualidade do serviço e do índice de manutenção. As outras sete emendas aprovadas não trataram de temáticas destacáveis, e foram apresentadas pelo DEM (2), PT (2) e PPS (3). No caso da oposição, a aprovação está associada a: responsabilidade social e ambiental imputada à contratada e projetos de PPP's em conformidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO.

Diante da complexidade de propostas apresentadas ao projeto original, em maio de 2004, pouco antes da aprovação final, uma emenda aglutinativa considerando substitutivos e uma série de emendas de plenário foi encaminhada como resultado do entendimento dos líderes dos partidos representados na ALESP. Entretanto a oposição, mais claramente representada por PT e PC do B, não assinava a proposição. Ao todo, de acordo com o texto aglutinativo, 55 emendas foram consideradas, sendo 23 delas com numeração inicial, ou seja, levando em conta as matérias apresentadas e rejeitadas na fase de comissões. No dia 06 de maio, o projeto do governador e a emenda aglutinativa foram aprovados, e rejeitadas as demais emendas globalmente, bem como todos os substitutivos.

Nesse sentido é importante salientar que quatro substitutivos foram apresentados no plenário e mais de 160 emendas – a imensa maioria coletivas – como mostrado anteriormente. O plenário foi a fase em que os parlamentares aparentemente mais tentaram interferir no projeto, mas por vezes fica a impressão de que agiram de forma emergencial, uma vez que a fase de maturação da medida, as comissões, foi minimizada ao extremo.

Em 20 de maio de 2004, o Governador Geraldo Alckmin sancionou a lei com as modificações oriundas das emendas, mas vetou parcialmente a matéria aprovada pela Assembleia Legislativa – sobretudo pontos das emendas dos parlamentares. Reforçando o que foi dito anteriormente, pode-se verificar que tanto os partidos de oposição quanto as legendas da situação apresentaram propostas à matéria, a despeito do tempo exíguo para tal exercício e do desprezo pela fase de comissões (onde todas as emendas foram rejeitadas) orientado pelo pedido de urgência que costuma caracterizar parte expressiva do que vem do Poder Executivo paulista. O problema, nesses casos, é que tais interferências do Legislativo costumam ser desprezadas pela força imposta por interesses que parecem arrefecer a função do parlamento<sup>8</sup>. A aprovação desse projeto de PPP reforça bem essa ideia. E um agravante merece atenção: à época da discussão da matéria na Assembleia paulista, o tema era relativamente novo no Brasil e parece que merecia mais atenção por parte dos legisladores.

Ao mesmo tempo em que tramitava em São Paulo, a matéria sobre as PPPs seguia no Estado de Minas Gerais, com apresentação do projeto pelo Poder Executivo em julho de 2003 e aprovação, cinco meses depois, sob a forma da Lei nº 14.868, de 16 de dezembro. A matéria, nesse caso, também tramitou sob o regime urgência. Ademais, no âmbito federal, o projeto de lei foi apresentado pelo Executivo rigorosamente no mesmo dia do projeto paulista: 19 de novembro de

---

<sup>8</sup> Não é objetivo desse trabalho compreender o preço desse “enfraquecimento” ou “desinteresse” do parlamento, fenômeno discutido em estudos legislativos bastante disseminados na Ciência Política.

2003 e avançou sob requerimento de urgência. Sua sanção, no entanto, ocorreu apenas em 31 de dezembro do ano seguinte – o que pode atestar as dificuldades de um regime de tramitação em lógica bicameral<sup>9</sup>.

#### **4. Conclusão**

É possível notar pontos relevantes sobre o papel do parlamento no tratamento de projetos vindos do Poder Executivo. A função legislativa de propor emendas a projetos de lei, buscando discussões e aperfeiçoamentos, até foi tentada e está associada a questões analíticas consideradas negativas e/ou relevantes em Barbosa (2011). Nesse caso, é possível dizer que a oposição apontou aspectos, apresentou propostas, mas o tradicional perfil governista do parlamento impediu o avanço de algumas alterações relevantes, ou, pelo menos, um debate mais aprofundado no tempo sobre seus conteúdos e intenções. Assim, quanto ao papel de fazer oposição ao governo, como já discutido por Dantas (2009 e 2013), reforça-se a ideia de que há estabilidade governista nos legislativos de maneira geral. A Casa de Leis paulista, por mais que tenha tentado ser ativa com a proposição de emendas e substitutivos que atestam os embates entre oposição e situação, finda ofertando a ideia de apatia, tendo em vista que o Executivo e sua base impõem seus desejos de forma mais clara, seja graças ao uso do regime de urgência, rejeições a emendas ou vetos. O Executivo, assim, nesse caso, parece dominar as ações na ALESP, conforme Abrucio, Teixeira e Costa (2001).

O termo “ainda mais razoável” utilizado na introdução e associado à ideia de estar em conformidade com a razão pode ser aplicado ao comportamento do legislativo paulista no sentido de aprimorar o projeto? Os indicadores de avaliação de desempenho das PPPs, termo contido em emenda aprovada, e incluídos na Lei,

---

<sup>9</sup> Nesse caso, importante salientar que o projeto foi aprovado em março de 2004 na Câmara dos Deputado e encaminhado para o Senado, de onde voltou apenas em dezembro.

podem ser considerados como uma medida relevante vinda do parlamento para não onerar os usuários e o Estado?

Sim, mas não parece o suficiente. A forma de aferir esses indicadores não representa o modo mais fiel possível, a fim de não onerar o parceiro público. Assim, excetuando-se a rejeitada emenda nº 80, não houve preocupação com a remuneração durante a tramitação. Tampouco foi discutido que o Estado custeie o prejuízo da concessionária, ficando a cargo de cada contratante resolver essa questão no momento da elaboração do contrato. Do ponto de vista econômico, o equilíbrio das contas públicas parece comprometido, e agravado a cada novo reajuste da tarifa para a concessionária. Confirma-se, nesse sentido, a hipótese de que não houve discussão ou avanço sobre pontos negativos relevantes levantados por Barbosa (2011).

Se o legislativo paulista não tratou dessas questões durante a elaboração da lei, nos resta saber se os próximos contratos de PPPs as previram. Esses pontos sugerem um estudo mais aprofundado, principalmente porque estão à porta a PPP da Linha 6-Laranja do Metrô e da Linha 18-Bronze do Monotrilho do ABC. Outra temática relevante que merece aprofundamento está associada à possível comparação na lógica de tramitação e apresentação de emendas dessa matéria em Minas Gerais e na União.

## **Referências**

ABRUCIO, Fernando L.; TEIXEIRA, Marco Antonio C.; COSTA, Valeriano M. F. O papel institucional da Assembleia Legislativa paulista: 1995 a 1998. In: SANTOS, Fabiano (org.) *O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência*. São Paulo: FGV Editora, 2001.

ANTP. Associação Nacional de Transportes Públicos. Pesquisa Imagem dos Transportes na Região Metropolitana de São Paulo. Disponível em: <<http://www.antp.org.br>>. Acesso em 22 nov. 2014.

BARBOSA, Cláudia Regina. *Implementação de políticas públicas por meio de Parceria Público-privada: um estudo de caso na Linha 4-Amarela do Metrô de São Paulo*. 2011. Monografia em Gestão de Políticas Públicas. Universidade de São Paulo, 2011.

BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. *Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da Administração Pública*. Brasília. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm)>. Acesso em 01 nov. 2014.

BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. *Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal*. Brasília. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8987cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm)>. Acesso em 05 mar. 2015.

COELHO, Fernando e OLENSKI, Antonio. Varejo de serviço público: conceito, especificidades e aplicações no Brasil. *Revista de Economia e Administração*, Ibmec, v. 4, n.2, p. 129-148, 2005.

COMITÊ GESTOR DE INTEGRAÇÃO. Ata de Reunião dos Representantes do Sistema Trilho. Outubro. 2014

DANTAS, Humberto. Avaliando mandatos parlamentares: debates e critérios. In: DANTAS, H. (org.). *De olho no Legislativo: um método para acompanhar mandatos parlamentares*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2014.

\_\_\_\_\_. Coesão, migração e posicionamento partidário na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo na Legislatura 1999 a 2003. *Revista E-legis*, 2º sem. 2009, n. 3, p. 23-45.

DANTAS, Humberto e YEUNG, Luciana. Indicadores de desempenho para parlamentos: o desafio de aferir práticas políticas. *Cadernos da Escola do Legislativo*, n 24, jul/dez, v. 15. 2013.

O ESTADO DE SÃO PAULO. *Basômetro*. Disponível em: <<http://estadaodados.com/basometro/>>. Acesso em 08 jan. 2015.

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. Modelos de Legislativo: o legislativo brasileiro em perspectiva comparada. *Plenarium*, Brasília, Ano 1, n.1, p. 41-56, 2004.

GIAMBIAGI, F. e ALÉM, A. C. *Finanças Públicas – Teoria e prática no Brasil*. 3. ed., Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

METRÔ-SP. Contrato nº 4232521201: Concessão Patrocinada para Exploração da operação dos serviços de transporte de passageiros da Linha 4-Amarela do Metrô de São Paulo, abrangendo de Luz até Taboão da Serra.

LIMONGI, Fernando. Estudos Legislativos. In: LESSA, Renato e MARTINS, Carlos Benedito (Coord.). *Horizontes das Ciências Sociais no Brasil. Ciência Política*. São Paulo: ANPOCS, p. 163-190, 2010.

PAGGY, Isis; RABETIM, Andreia; ACHÉ, Isabel. Parceria Social Público-Privada: novo mecanismo de mediação institucional. In: CARNEIRO, J. M. B. e DANTAS, H. (orgs.) *Parceria Social Público-Privada: textos de referência*. Oficina Municipal: São Paulo, p. 293-301, 2012.

SANTOS, Fabiano. A reforma do Poder Legislativo no Brasil. *Revista Plenarium Câmara dos Deputados*, n. 1. Brasília. 2013. Disponível em: <[http://cebrap.org.br/v2/files/upload/biblioteca\\_virtual/FIGUEIREDO\\_LIMONGI\\_Modelos%20de%20Legislativo.pdf#page=41](http://cebrap.org.br/v2/files/upload/biblioteca_virtual/FIGUEIREDO_LIMONGI_Modelos%20de%20Legislativo.pdf#page=41)>. Acesso em 10 abr. 2015.

SÃO PAULO. Lei nº 11.688, de 19 de maio de 2004. *Institui o Programa de Parcerias Público-privadas PPP*. São Paulo. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/norma/?id=50875>>. Acesso em 15 out. 2014.

TOMIO, Fabricio e RICCI, Paolo. O governo estadual na experiência política brasileira: os desempenhos legislativos das Assembleias Estaduais”. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, nº 41, fev., pp.193-217. 2012.

Recebido em: 09/08/2015  
Aprovado em: 15/09/2015