

José Geraldo Pimentel Neto
Keilha Correia da Silveira
Flávio Antônio Miranda de Souza
(Organizadores)

O DEBATE SOBRE ARRANJOS
INSTITUCIONAIS E
COALIZÕES NO ÂMBITO DA
REGIÃO METROPOLITANA
DE RECIFE E PERNAMBUCO



José Geraldo Pimentel Neto
Keilha Correia da Silveira
Flávio Antônio Miranda de Souza
(Organizadores)

O DEBATE SOBRE ARRANJOS
INSTITUCIONAIS E
COALIZÕES NO ÂMBITO DA
REGIÃO METROPOLITANA
DE RECIFE E PERNAMBUCO



Direção Editorial

Dra. Fernanda Pereira Martins

Revisão

Os Autores

Organizadores

José Geraldo Pimentel Neto
Keilha Correia da Silveira
Flávio Antônio Miranda de Souza

Projeto Gráfico, Diagramação e Capa

Editora Zion

Biblioteca

Tábata Alves da Silva
CRB - 8/9253-0

Conselho Editorial

Dr. Antonio Guimaraes Brito

Universidade Federal do Rio Grande

Dr. Leonardo Batista Pedroso

Instituto Federal Goiano

Dr. Luiz Carlos Goiabeira Rosa

Universidade Federal de Uberlândia

Dr. Marcus Vinícius Costa da Conceição

Instituto Federal Goiano

Dra. Mariana Velasque Borges

Okinawa Institute of Science and
Technology

Dr. Matheus Silva de Paiva

Universidade Católica de Brasília

Dr. Paulo Ricardo dos Santos

Instituto Federal do Amapá

Dr. Rildo Aparecido Costa

Universidade Federal de Uberlândia

Dra. Risely Ferraz Almeida

Instituto Federal do Tocantins

Todos os direitos desta edição estão reservados a autores, organizadores e editores, sendo, portanto, proibida a reprodução desta obra sem a autorização da Editora Zion. É permitida a livre distribuição da publicação, bem como sua utilização como fonte de pesquisa, desde que sejam seguidas as normas da ABNT NBR6023.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

O debate sobre arranjos institucionais e coalizões no âmbito da região metropolitana de Recife e Pernambuco [livro eletrônico] / organização José Geraldo Pimentel Neto, Keilha Correia da Silveira, Flávio Antônio Miranda de Souza.

Ituiutaba, MG: Editora Zion, 2023.

PDF

Vários autores.

Bibliografia.

ISBN 978-65-84537-12-5

DOI 10.29327/5191762

1. Artigos - Coletâneas 2. Desenvolvimento econômico 3. Desenvolvimento regional

4. Geografia 5. Pernambuco - Brasil - História 6. Políticas públicas - Pernambuco (PE)

I. Pimentel Neto, José Geraldo. II. Silveira, Keilha Correia da. III. Souza, Flávio Antônio Miranda de.

Í23-147698

CDD-918.16734

Índice para catálogo sistemático:

1. Pernambuco: Geografia e história

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	4
INTRODUÇÃO	6
CAPÍTULO 1	9
ARRANJOS INSTITUCIONAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: UMA ANÁLISE PRELIMINAR PARA O DESENVOLVIMENTO URBANO-TERRITORIAL EM PERNAMBUCANO	
CAPÍTULO 2	26
ARRANJOS INSTITUCIONAIS E OS REFLEXOS DO PROJETO COPA DO MUNDO FIFA 2014 NA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE (RMR)	
CAPÍTULO 3	52
OS ARRANJOS INSTITUCIONAIS E OS GRANDES PROJETOS URBANOS: O CASO DA PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NA ARENA DE PERNAMBUCO	
CAPÍTULO 4	79
GOVERNANÇA METROPOLITANA E REGIMES URBANOS: UM ESTUDO SOBRE O ESPAÇO URBANO DA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE	
CAPÍTULO 5	91
CONTEXTO POLÍTICO-INSTITUCIONAL E COALIZÃO PARA A PPP ROTA DOS COQUEIROS, NO COMPLEXO IMOBILIÁRIO RESERVA DO PAIVA, REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE-PE	
REFERÊNCIA DA INTRODUÇÃO	114
REFERÊNCIA DOS ARTIGOS DE EVENTOS PUBLICADOS NESTE LIVRO	114
ÍNDICE REMISSIVO	116

APRESENTAÇÃO

Os organizadores

O presente livro reúne um conjunto de publicações dos organizadores em que discutem sobre arranjos institucionais, desenvolvimento econômico, desenvolvimento urbano-regional e coalizões entre o público e o privado, no cenário pernambucano.

No Brasil, a temática sobre arranjos institucionais está inserida no contexto da nova dinâmica da administração pública local e a gestão urbana das cidades. A promulgação da Constituição de 1988 promoveu uma mudança na administração integrada, o poder político-administrativo do Estado foi descentralizado entre os entes federados promovendo articulações com outros agentes institucionais. Essa “nova” realidade de interações e articulações é denominada arranjos institucionais, na qual se destacam as relações híbridas (pública e privada).

Com esse novo formato constitucional, os governos locais assumem um papel importante na coordenação, liderança e tomada de decisão, mobilizando agentes institucionais governamentais (municipais, estaduais, federais e supranacionais) e não governamentais (empresas locais e globais, terceiro setor, entre outros) que tem como objetivo estabelecer processos de gerenciamento em diferentes focos de atuação, objetivando interesses comuns, recíprocos e estratégicos para as localidades.

Além disso, algumas distorções (positivas ou negativas) na tomada de decisão do governo local vão ocorrer devido as características históricas, culturais, econômicas, políticas e sociais do poder local. Em alguns casos, observa-se certo distanciamento entre os desenhos dos programas e dos projetos públicos e às realidades locais das cidades brasileiras, que pode ser potencializado pelos arranjos institucionais, considerando que estes ora geram o desenvolvimento e ora geram o insucesso das políticas públicas nos territórios.

O foco das discussões que se seguem é compreender os arranjos institucionais, no contexto da nova administração pública, e as contribuições para a gestão urbana das cidades e consequente desenvolvimento local.

Espera-se que, além da compreensão da temática, esta coletânea permita maior difusão das publicações, tendo como resultado a obtenção de boas práticas no processo de aprendizagem na área dos arranjos institucionais e seu debate das coalizões entre o público e o privado no cenário pernambucano.

INTRODUÇÃO

A dinâmica do Estado federativo, na nova gestão pública, é impulsionada por mecanismos de responsabilidade e *accountability* em todas as esferas governamentais (LINHARES, 2012). Por este motivo, identificar as implicações e os condicionamentos para a efetividade das políticas públicas no Brasil requer compreender os mecanismos federativos que orientam a ação dos atores, internos e externos ao Estado, nas Unidades da Federação e nas relações de cooperação e competição entre elas.

Além da nova gestão pública, o Estado federativo brasileiro assume novos contornos e dilemas com a identificação dos municípios como ente federado com autonomia política, administrativa e financeira, prevista na Constituição Federal de 1988. Assim, as particularidades e o poder local produzem novas políticas, ações e pressões sobre o federalismo brasileiro.

Junto a essa nova realidade, as instituições, na sua perspectiva mais ampla, também tiveram que se adaptar à nova lógica da flexibilidade. Uma realidade que permitia a tomada das decisões em um âmbito local, mesmo a atuação sendo internacional (relação local x global). Para fortalecer esse argumento foi posto nos princípios da administração pública a eficiência e, partir deste fato, todos os gestores públicos deveriam desenvolver suas ações com essa perspectiva, possibilitando novas estruturas gerenciais (novas relações entre instituições) para a gestão pública.

Na escala do município, a cidade se insere na lógica empresarial objetivando o empreendedorismo urbano, valorizando espaços urbanos com melhor valor no mercado imobiliário (HARVEY, 1996). Em resumo, as cidades se tornam mercadorias de grande valor e devem “ser vendidas” para o

mercado e se elas não fizerem, não estarão inseridas nos processos da economia global – globalização.

No cenário de autonomia, flexibilidade e eficiência na gestão pública, os municípios promovem articulações institucionais na perspectiva de transformar e atuar numa nova forma de gestão, tendo como foco o desenvolvimento urbano da região. Um exemplo recente foram as ações desenvolvidas na Região Metropolitana de Recife para construção de grandes estruturas, como por exemplo, as obras para Copa do Mundo FIFA de 2014, grandes *shopping centers*, Grandes estruturas de negócio etc. Tais estruturas foram construídas a partir da relação entre instituições públicas e privadas, amparada na lei de parcerias público-privadas (PPP), Lei Federal nº 8.987/1995 e nº 11.079/2004, cuja articulação denomina-se arranjos institucionais.

Os arranjos institucionais não são vistos apenas como a consolidação do processo, eles compreendem do desenvolvimento do processo até chegar à sua consolidação. Em resumo, todas as negociações fazem parte do processo que aqui está sendo chamado de arranjos institucionais.

Neste sentido, este livro resgata os trabalhos desenvolvidos pelos organizadores sobre esta temática. Organizando um delineamento desse debate teórico, desenvolvendo os estudos em municípios do Estado de Pernambuco, abordando os impactos das políticas públicas entre os anos de 2000 até 2018, objetivando a identificação dos principais arranjos institucionais e suas funções na tomada de decisão dos processos do ordenamento do território nesses municípios.

Tendo como foco a análise o poder local (os municípios) atualmente, possui certo empoderamento para desenvolvimento de suas práticas e que em grande parte se os arranjos institucionais locais-regionais não objetivam o desenvolvimento pleno da sociedade civil daquele respectivo local, foca-se, principalmente,

nas perspectivas da lógica da circulação do capital local, regional, nacional e internacional.

CAPÍTULO 1

ARRANJOS INSTITUCIONAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: UMA ANÁLISE PRELIMINAR PARA O DESENVOLVIMENTO URBANO-TERRITORIAL EM PERNAMBUCANO

José Geraldo Pimentel Neto¹
gerageo@gmail.com

RESUMO – O presente trabalho tem como objetivo de debater os arranjos institucionais e sua relação com a política pública brasileira, focando as perspectivas do “desenvolvimento” urbano-territorial recente das cidades no Brasil. Está sendo analisada preliminarmente, a capacidade gestora dos arranjos institucionais nas cidades a partir do seu porte funcional, na qual quanto maior o porte estrutural e funcional de uma cidade maior serão as intervenções dos agentes exógenos para o desenvolvimento de algumas ações públicas que priorizam o empreendedorismo urbano em um determinado território. Em contrapartida, quanto menor for a funcionalidade e complexidade de uma cidade, maior serão as atuações dos arranjos institucionais locais, porém isso não significa uma ação pública positiva, pois em muitos dos casos por conta das relações patriarcais e assistencialistas esse arranjo institucional focará nos interesses específicos das instituições envolvidas na política pública. Para promoção do debate foi inserido dois debates práticos: o primeiro na Cidade da Metropolitana do Recife e suas relações com as grandes construtoras na intervenção das políticas públicas de planejamento urbano e outra na cidade média de Petrolina com o caso da implementação da Incubadora do Vale do São Francisco (INVASF). Finalmente é importante ressaltar que é um debate preliminar na qual necessita de maiores comprovações (estudos e pesquisas) sobre essa

¹ Aluno de doutorado no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano (MDU) na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Desenvolvendo doutorado sanduiche na Argentina na Universidad de Buenos Aires Facultad de Ciencias Sociales vinculado ao projeto da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) número 108571/2013 coordenado pelo professor Flávio Antonio Miranda de Souza.

relação entre os arranjos institucionais (endógenos e exógenos) promovedores do desenvolvimento das políticas públicas nas cidades a partir do seu porte funcional que está ligado a hierarquia urbana.

Palavras-chave: Políticas Públicas, Arranjos Institucionais, Desenvolvimento urbano-territorial, agentes endógenos e exógenos, Pernambuco-Brasil.

POLÍTICA PÚBLICA E ARRANJOS INSTITUCIONAIS NO PROCESSO DE “DESENVOLVIMENTO” URBANO-TERRITORIAL BRASILEIRO.

Normalmente os gestores públicos (prefeitos, governadores, presidentes etc.) buscam na sua gestão o desenvolvimento territorial, ou seja, tentam promover o crescimento econômico e social para a população existente naquela localidade. A manifestação deste desenvolvimento é dada pelas políticas públicas que, no caso brasileiro, estão relacionadas com escalas político administrativas (federal, estadual e municipal) com vistas ao atendimento para a sociedade civil a partir das políticas públicas.

De acordo com Texeira (2002) as políticas públicas são diretrizes e/ou princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade, mercado e Estado. Neste sentido, As políticas públicas traduzem, no seu processo de elaboração e implantação e, especialmente, em seus resultados, formas de exercício do poder político público, envolvendo a distribuição e redistribuição de poder, o papel do conflito social nos processos de decisão, a repartição de custos e benefícios sociais.

Dando continuidade à conceituação Souza (2006) afirma que as políticas públicas estão ligadas especificamente ao Estado e ele determina como serão feitas as ações e o como serão utilizados os recursos para o benefício de seus cidadãos. Que, sob a forma de

impostos para esses cidadãos é convertido em investimento para localidade e posteriormente é feita a prestação das contas públicas ao tribunal de conta (municipal, estadual e federal).

Fernandes (2007) consolida o conceito de política pública em duas dimensões: 1) como a atividade técnico-administrativa mais voltada para a parte prática (as ações e atividades) e 2) direcionada para o processo decisório, político que dependem de articulações múltiplas institucionalidades e escalas políticas.

Contudo, para resumir o papel da política pública e do seu “orquestrador” o gestor público (prefeito, governador e presidente), ele tem como palavras chaves as seguintes: a) quem decide o quê; b) quando; c) quanto; d) onde (local/área de atuação); com que consequências/objetivos e para quem (segmento/classe social). São definições relacionadas com a natureza do regime político, com o grau de organização da sociedade civil e com a cultura política e modo de produção vigente.

Esses “papéis” das políticas públicas estão relacionados às ações das estruturas governamentais, essas estruturas são definidas e desenvolvidas pelas Instituições. North (1991) indica as instituições são as restrições humanamente inventadas que estruturam a interação política, econômica e social. O autor definiu mais especificamente o conceito como sendo:

Eles consistem de duas restrições informais (sanções, tabus, costumes, tradições e códigos de conduta) e regras formais (constituições, leis, direitos de propriedade). Ao longo da história, as instituições foram criadas pelos seres humanos para criar ordem e reduzir a incerteza em troca. Junto com as limitações normais da economia, eles definem o conjunto de escolhas e, portanto, determinar a transação e os custos de produção e, conseqüentemente, a rentabilidade e a viabilidade de se engajar em atividade econômica. (North, 1991, p.1).

Portanto, é visto pelo autor que as instituições não só são as regras formais, leis, normatizações. São também todo um arcabouço de regras informais, costumes, tradições e interações que promovam novas ações de desenvolvimento para uma determinada parcela do território, gerando assim “novas” possibilidades de acordos, regras e interações no desenvolvimento das políticas públicas.

Por esse motivo é importante destacar que há diferenças entre política pública e as instituições, pois se considera apenas as regras formais já que os costumes – as regras informais, também podem exercer efeito restritivo ou positivo sobre as políticas públicas e a lógica de gestão de um território. Neste sentido, Fiani (2013) enfatiza que: “nem sempre políticas públicas conseguem alterar instituições informais e formais a seu bel-prazer, o que sugere a importância de se distinguir conceitualmente instituições de ambos os tipos das políticas de Estado.” Ou seja, as instituições são um dos vetores para a implementação e desenvolvimento de uma política pública, porém existem outros fatores que podem exercer intervenções nas ações públicas.

O entendimento desses dois termos (instituição e política pública) são importantes para a compreensão da realidade brasileira, principalmente, a partir da constituição de 1988 que promoveu a descentralização dos poderes, tornando o Brasil um país federativo, possuindo três poderes (municipal, estadual e federal). O conceito de descentralização pode ser visto em Melo (1997) como: “a transferência ao nível intergovernamental de poder decisório sobre as esferas financeira, administrativa e programática”.

Para Melo (1997) a descentralização representou “poder decisório aos municípios ou entidades e órgãos locais, a descentralização expressa, por um lado, tendências democratizantes, participativas e de responsabilização e, por

outro, processos de modernização gerencial da gestão pública – em que apenas a questão da eficiência é considerada”.

Tal desdobramento gerou duas condições interpretativas: a primeira são os fatores que justificam a descentralização, ou seja, são os pontos positivos² e a segunda são os fatores negativos, ou seja, os problemas³ gerados pela descentralização.

São evidentes que qualquer processo de mudança traz essas duas perspectivas, mas é importante destacar que essa descentralização possibilitou um maior fortalecimento dos poderes locais, representados pelo poder municipal. Isso pode ser verificado pelo estudo desenvolvido por Abrucio & Franzese (2007) quando é enfatizado que “de fato, pode-se observar uma maior autonomia política, administrativa e financeira dos municípios em relação ao período anterior, acompanhada de uma descentralização de recursos e atribuições”.

E nessa situação de um poder descentralizado com múltiplos agentes (endógenos e exógenos) intervindos no território, é de suma importância, o entendimento dessas articulações entre esses agentes - os arranjos institucionais que são os interventores nessa nova realidade da gestão pública. Ao estudar os arranjos institucionais é notório destacar a sua relação com as políticas

² De acordo com Melo (1997) os fatores positivos são: promoção da democracia participativa; preservação de identidades territoriais (sobretudo em países que apresentam importantes clivagens étnicas e culturais; Eficiência locativa (questão econômica) – competição e bons mecanismos de controle; Especificidade nas agências governamentais).

³ Novamente Melo (1997) pontuando os problemas da descentralização: burocracias locais de baixa qualificação; transferência de receitas públicas sem responsabilidades de geração de receitas; indefinição e ambiguidade quanto à definição de competências entre esferas de governo; perda de capacidade regulatória e de formulação de políticas por parte do governo central pelo desmonte de estruturas setoriais centralizadas e relativamente insuladas da competição política; descentralização fiscal com transferência de impostos importantes para o nível dos estados e províncias; porosidade do governo local em relação a elites locais e provinciais, acarretando maior corrupção e clientelismo; fragmentação institucional - Proliferação de municipalidades ou entes administrativos no âmbito local.

públicas, pois como coloca Tandler (1998) que avaliou a gestão e o bom desempenho da gestão pública do Estado de Ceará, enfatizou que é necessária uma articulação entre diversos níveis do governo nacional e outros agentes modeladores do espaço geográfico. Para confirmar essa afirmação o IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – com o seu pesquisador Ronaldo Fiani, chama a atenção para o debate dos arranjos institucionais:

“Argumenta-se neste trabalho que os arranjos institucionais apresentam grande importância para a formulação de políticas de desenvolvimento, em especial para as políticas que demandam cooperação por parte de agentes privados. Com efeito, há evidências de que a construção de arranjos institucionais adequados é condição para a consecução de políticas públicas bem-sucedidas. Tal importância dos arranjos institucionais é reforçada pelo fato de que a literatura sobre o papel do ambiente institucional no desenvolvimento tem obtido resultados frequentemente inconclusivos.” (FIANI, 2013, p.8).

Mas, qual a definição de arranjo institucional? Davis & North (1971) *apud* Fiani (2013), definem como um conjunto de regras que gerenciam as ações articuladas dos agentes econômicos que podem cooperarem e/ou competirem para uma determinada política, em resumo, os arranjos institucionais são as regras/relações/ações entre os diversos agentes (públicos e privados) que definem uma forma particular de como se coordenar um conjunto específico de políticas públicas objetivando desenvolvimento da sociedade e ajustes/crescimento das atividades econômicas em uma determinada sociedade/território. Essa relação entre os diversos agentes é vista por Williamson (1986) para o que ele chama de ambiente institucional, pois é um conjunto de parâmetros, cujas mudanças produzem mudanças nos custos de

transição⁴, ou seja, podem diminuir/aumentar os processos burocráticos aumentando/diminuindo a eficiência⁵ dos processos nas ações públicas em prol do desenvolvimento.

Portanto, é verificado que os arranjos institucionais são as relações entre o público e o privado na atuação das políticas públicas, e um exemplo, na atualidade, dessa relação são as Parcerias – Público – Privada (PPP - leis Federais nº 8.987/1995 e nº 11.079/2004) para o caso brasileiro. São leis desenvolvidas para promover a relação entre os agentes públicos e privados, permitindo uma ação integrada na gestão das políticas públicas e na atuação de grandes projetos urbanos/territoriais. Além disso, é importante destacar que as relações desenvolvidas até a consolidação de um determinado processo de ação pública-privada são organizadas por essas articulações, visto que, normalmente, se negociada antes e, posteriormente, se desenvolve a implementação dessa ação pública.

Leal (2011) coloca que a manutenção desses processos é feita por uma governança forte de um dado território, pois ela promove padrões “positivos” de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos, sendo verificada uma relação corporativa entre os poderes (poder público e privado), objetivando “melhorias” na forma da gestão pública.

Ou seja, que as representações Estatais (municipal, estadual e federal) estão assumindo diferentes papéis na gestão dos territórios frente e suas implicações para fins de exploração econômica em diferentes usos. Então os arranjos institucionais podem alterar leis/normas a partir de uma demanda dos seus “solicitantes” (as grandes corporações), isto pode ser visto pelo estudo desenvolvido por Souza & Cavalcanti (2013), quando indicam que os novos investimentos desenvolvidos em algumas

⁴ Esse debate pode ser verificado em “The Problem of Social Cost” – Coase (1960).

⁵ Constituição de 1988 – é um dos cinco princípios da administração pública brasileira.

idades têm alterado as formas de normatização do espaço pelo Estado, transformando seus papéis e responsabilidades de controladores para gerenciadores.

Em resumo, a grande questão é que caberia ao Estado o dever de legislar sobre seu território e de promover o direito à função social da propriedade e da cidade e seu entorno. Entretanto, não se tem observado nas proposições colocadas pelo Estado uma justiça social, ao contrário, observa-se um forte papel empreendedor do Estado para atrair investidores para a realização dos lucros de seus investimentos.

É visto que o Brasil é um país de destaque já que possui uma grande extensão territorial e uma diversidade cultural, apresentando variados níveis de desenvolvimento socioeconômico e políticos, assim como diferentes escalas de desenvolvimento institucional entre os órgãos competentes para legislar nas políticas públicas, gerando práticas na gestão urbana-regionais bastante variadas, mudando de região para região, e de cidade para cidade.

INDICATIVOS INICIAIS DOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS ATUANDO NA HIERARQUIA URBANA BRASILEIRA A PARTIR DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA BREVE REFLEXÃO ENTRE OS AGENTES ENDÓGENOS E EXÓGENOS.

Existe relação entre a complexidade das hierarquias urbanas e os arranjos institucionais? Para responder essa pergunta será necessário desenvolver uma breve explicação sobre o estudo do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) denominado REGIC (Regiões de Influência do Brasil) feito no ano de 2008. O estudo identifica as cidades do Brasil a partir da complexidade dos seus serviços, indústria e porte populacional. São identificados os seguintes tipos de porte de cidades: Metrópolis, Capital regional, Centro sub-regional, Centro de zona, Centro local.

Então o REGIC (2008) analisa os relacionamentos entre as cidades brasileiras com base na análise dos fluxos de bens e serviços para definir a hierarquia dos centros urbanos e delimitar as regiões de influência a eles associadas. Essa relação dos fluxos estará diretamente relacionada à complexidade e diversidade dos agentes endógenos⁶ e dos agentes exógenos⁷ dos arranjos institucionais para o desenvolvimento das políticas públicas. Ou seja, uma cidade com porte metropolitano terá uma intervenção do agente exógeno maior que uma cidade de médio porte. Para visualizar segue uma figura ilustrativa indicando as localizações, em mapa do Brasil, o Estado de Pernambuco e as duas cidades analisadas no estudo de caso: Recife⁸ e Petrolina⁹.

⁶ As singularidades espaciais locais identificadas por Tuan (1983) e Putnam (1997) no território indicam que o poder local possui fatores que podem dificultar ou facilitar o desenvolvimento de ações voltado às políticas públicas. O primeiro autor enfatiza a importância do espaço vivido que usa uma análise fenomenológica e existencialista para identificar as particularidades no espaço. O segundo traz um estudo sobre o capital social de duas regiões na Itália, na qual um se destaca mais que a outra por fatores da cooperação mútua (capital social) entre as instituições. Ou seja, os agentes endógenos são as relações específicas que são desenvolvidas nas particularidades do local.

⁷ A atual estrutura do capitalismo gera atuações nas regiões dotando-as condições privilegiadas ou as excluindo da teia global. Essas condições são do fenômeno contemporâneo chamado de globalização vem modificando as estruturas produtivas, as relações técnicas e sociais de produção e os padrões organizacionais/institucionais mundiais, nacionais e locais (DINIZ, 2001). Ou seja, os agentes exógenos são as grandes estruturas dominantes do mercado global que atuam em um determinado local.

⁸ De acordo com o estudo do REGIC (2007) Recife é uma cidade metropolitana com uma grande influência no Nordeste brasileiro. Tem uma população com mais de 1,6 milhões de habitantes para o ano de 2013 e um PIB (Produto Interno Bruto) de aproximadamente trinta bilhões de reais para o ano de 2013 e um IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) de 0,772 para o ano de 2010.

⁹ Petrolina de acordo com o REGIC (2007) é uma cidade média com uma força gravitacional razoável para o nordeste brasileiro, pois está localizado no Sertão e é um município com conexões toda a região. Sua população segundo o IBGE para o ano de 2010 é de 326 mil habitantes. Seu Produto Interno Bruto é de aproximadamente de três bilhões de reais. E seu IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) é de 0,697 para o ano de 2010.



Fonte: Próprio autor (2014)

Obviamente, que se está formulando um argumento a partir de generalizações e que é possível haver distorções nessa afirmação. O grande ponto é identificar os agentes atuantes para a determinada política pública. Um exemplo são as ações que estão acontecendo na cidade do Recife, na qual, de acordo com Leal (2011) as grandes construtoras desenvolvendo sua inserção nos projetos de estratégicos de grande impacto físico-territorial e político das cidades.

Isso significa que os agentes econômicos globais estão atuando nas políticas públicas da cidade do Recife. Ou seja, que os arranjos institucionais da capital metropolitana do Recife para as ações do planejamento urbano possuem uma grande intervenção dos agentes exógenos, pois, como coloca autora, essas construtoras (empresas imobiliárias) são empresas ora de venture capital – Sociedade Limitada (capital de risco) ora private equity – sociedade anônima (voltada para ações).

Outro caso a ser analisado no Estado de Pernambuco foi à implementação da Incubadora do Vale do São Francisco (INVASF) na cidade média de Petrolina¹⁰. De acordo com Pimentel Neto *et al* (2011) e Freitas & Pimentel Neto (2013) houve diversos problemas no desenvolvimento da política pública por conta dos fatores endógenos locais, ou seja, a política pública não foi desenvolvida adequadamente por conta dos arranjos institucionais locais que estavam, inicialmente, preocupados com a manutenção das suas instituições e não da implementação da incubadora e do desenvolvimento econômico que ela poderia trazer para região.

É possível perceber que quanto maior for a complexidade da cidade maior vai ser o interesse dos poderes hegemônicos (agentes exógenos), e menor será a força dos arranjos institucionais locais, em resumo o poder de decisão estará com os grandes empreendedores, isto pode ser verificado pelos autores Vainer (2009) e Harvey (1996) quando falam das cidades como mercadoria e a cidade como empresa, respectivamente.

Contudo, é importante destacar que essa relação entre os arranjos institucionais e a hierarquia urbana no Brasil possui uma análise muito preliminar que necessita de maiores estudos e pesquisas para definir a relação entre porte, função e complexidade da cidade e sua relação com as instituições (internas e externas).

Mesmo sendo um estudo preliminar o que esse artigo destaca que, de forma generalista o caso brasileiro para o estado de

¹⁰ Esse debate também foi analisado por Adilson Filho (2013) quando tratou do poder do líder local em algumas cidades médias e pequenas de Pernambuco. O autor indica que esse líder possui, simultaneamente, a imanência e a transcendência, em resumo segundo o autor, as elites locais legitimam-se no poder, entre outras coisas, por usarem estratégias mais sutis, como as que dissimulam a violência simbólica gerada pelo clientelismo numa relação afetiva. Portanto, organização espacial desses territórios é desenvolvida pelas elites locais, pois possuem o poder de “gerir” a cidade legitimando a política a partir dos seus interesses, visto que o “grande capital” não penetrou nessas cidades de pequeno e médio porte.

Pernambuco, quanto maior o porte da cidade (suas complexidades e funcionalidades urbanas¹¹) será menor ou maior interesse dos agentes mercadológicos (exógenos). Por isso, quando maior e mais complexa fora a cidade maior será a ação dos agentes exógenos na organização dos arranjos institucionais e na consolidação da política pública de uma determinada cidade, objetivando seus interesses econômicos.

Em oposição à situação anterior, as cidades de menor porte (com menos complexidade e funcionalidades) por não possuírem atrativos econômicos e sociais para os grandes agentes econômicos possui um arranjo institucional mais endógeno na decisão das políticas públicas, ou seja, estão relacionados às elites locais tradicionais, significando, em muitos dos casos, um fator clientelista e patriarcal na tomada de decisão das políticas públicas dessas cidades.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Foi verificada a relação entre estrutura urbana (seu porte - função e complexidade da cidade) e as ações públicas dos arranjos institucionais no território. Isso significa de forma geral quanto maior for a cidade, tiver mais habitantes, tiver maior função e complexidade em serviços maior serão as intervenções dos agentes exógenos nas políticas públicas dessa localidade. E quanto menor for cidade no que tange sua complexidade funcional e quantidade da populacional maior será as ações endógenas, ou seja, maior será a atuação do arranjo institucional local.

Para o primeiro caso, a maioria das articulações no Brasil para as grandes cidades são desenvolvidas atualmente por leis relacionas a Parcerias – Público – Privadas (PPP). Essas leis

¹¹ Funcionalidade é a gama de funções que uma determinada cidade possui. Por exemplo, turística, hospitalar, negócio, laser, tecnológica, etc. E complexidade é a gradação de cada uma dessas funções. Ou seja, a cidade pode ter todas as funções, porém nem todas possuem um nível de qualidade adequado. Isso sendo analisado na área urbana de uma cidade.

proporcionam uma maior flexibilidade para o desenvolvimento dos grandes projetos urbanos e territoriais nessas grandes cidades. Essa lógica objetiva a modificação das estruturas da localidade e, normalmente, estão articuladas com o mercado imobiliário sem se preocupar com a sociedade civil da região, esse caso é foi verificado para a cidade do Recife, na qual atualmente, as articulações entre público e privado estão proporcionando um crescimento econômico para cidade, porém não atendendo toda a população, se está priorizando os grandes empresários e o empreendedorismo urbano¹².

Para o segundo caso, as cidades de pequeno e médio porte, é importante chamar a atenção que mesmo não havendo uma intervenção com os agentes externos (exógenos) que como visto, prioriza, normalmente, as ações de desenvolvimento do capital especulativo, não haverá implementação de ações de cunho positivo. Pois, em muitos dos casos, os fatores clientelistas e patriarcais poderão atuar negativa nas decisões dos gestores políticos locais. Em resumo, as articulações nessas cidades se dão pelos seus arranjos institucionais locais que, a princípio, priorizam os interesses específicos e não o desenvolvimento do território, como foi evidenciado no processo de execução da política pública de desenvolvimento econômico na cidade Petrolina-PE.

É importante destacar que são observações preliminares que necessitam de maiores comprovações e estudos e mesmo assim sempre vão existir exceções no que tange este tipo de estudos, pois os objetos de estudo “a cidade, os arranjos institucionais e a hierarquia urbana” possuem uma gama de complexidades, gerando, neste sentido, diversas possibilidades analíticas e de interpretações.

¹² O ideário do empreendedorismo urbano, este é atrelado ao discurso da revolução tecnológica informacional e da globalização da economia, situa a questão da competição entre cidades no centro das discussões, vinculando desenvolvimento ao bom desempenho da cidade nesta competição (HARVEY, 1996).

Um exemplo, para essas interpretações, na perspectiva da gestão pública, é a existência em uma cidade qualquer, do bom uso da administração pública. Isso foi verificado por Tendler (1998) quando indica que para que um bom governo funcione é necessário que a máquina pública tenha bons gestores, bons profissionais e bons/adequados sistemas operacionais. Essa lógica existindo, em uma cidade, região e/ou território podem proporcionar uma boa gestão para sociedade local, sendo ela de pequena, médio ou grande porte. Gerando ações mais positivas no desenvolvimento da gestão das políticas públicas e das articulações com seus diversos agentes – os arranjos institucionais - alterando as afirmações supracitadas nesse artigo, pois quando os gestores de uma cidade se preocupam com a sociedade civil existe uma maior possibilidade das políticas públicas funcionarem e proporcionar um desenvolvimento urbano-territorial mais adequado com consonância com as realidades, a população e as vocações locais.

Finalmente, no que tange o ideário dos pesquisadores que trabalham com o conceito de arranjos institucionais, é que essa relação tem como objetivo o desenvolvimento das políticas públicas para sociedade de uma determinada localidade, em resumo, a relação entre o público e o privado tem como objetivo o desenvolvimento local da sociedade. Mas, na verdade isso só funciona como discurso, pelo menos é o que se está se apresentando no breve estudo de caso desse artigo para o Estado de Pernambuco (Recife e Petrolina), pois, na verdade o que acontece é a lógica da venda de uma cidade, quando são cidades de grande porte, como se fosse uma mercadoria para os grandes agentes imobiliários – empreendedorismo urbano ou a lógica clientelista e/ou patriarcal para as cidades de pequeno e médio porte. Em resumo, os arranjos institucionais, nesse breve estudo de caso, indicam que funcionam como uma lógica negativa – perversa e não voltada para o desenvolvimento urbano-territorial de uma sociedade.

BIBLIOGRAFIA

ABRUCIO, Fernando. Luis. FRANZESE, Cesar; SANO, Hironobu (2010). *“Federalismo e Políticas Públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil”*. In: Romualdo Portela de Oliveira; Wagner Santana. (Org.). Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO. v. 1, p. 39-70.

ADILSON FILHO, Junior. *“Tramas do Poder Local: Uma análise sobre a longevidade e a legitimidade política das elites tradicionais em tempos de 'modernidade líquida'”* (2013). In: XXVII Simpósio Nacional de História: Conhecimento Histórico re Diálogo Social, 2013, Natal. XXVII Simpósio Nacional de História: Conhecimento Histórico re Diálogo Social. Natal: ANPUH Nacional. p. 01-12.

ALBUQUERQUE, Mariana Zerbone; GOMES, Edvânia Tôres Aguiar (2013). *“Reflexões sobre vetores do atual processo de reprodução do espaço urbano no Recife”*. In: XIII Simpurb, 2013, Rio de Janeiro. XIII Simpósio Nacional de Geografia Urbana: ciência e ação política por uma abordagem crítica.

DINIZ, Clelio Campolina. *“Interdependência e Desigualdades ou notas para uma Política Tecnológica Regionalizada no Brasil”* (2002). Belo Horizonte, CEDEPLAR.

FERNANDES. Antonio Sergio Araujo (2007). *“Políticas Públicas: Definição evolução e o caso brasileiro na política social”*. IN DANTAS, Humberto e JUNIOR, José Paulo M. (orgs). Introdução à política brasileira, São Paulo. Paulus.

FIANI, Ronaldo (2013). *“Arranjos institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas”*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro: Ipea,.

FREITAS, Catia Fernanda Lima Santos ; PIMENTEL NETO, José Geraldo (2013). *“Política pública e o poder local: um estudo de caso em Petrolina-PE a partir da implementação e desenvolvimento da incubadora do Vale do São Francisco INCUBAVALÉ”*. In: 30^a

Conferência Mundial de Parques Científicos e Tecnológicos da IASP e o XXIII Seminário Nacional de Parques Tecnológicos e Incubadoras de Empresas da Anprotec, Recife. Anprotec, v. 1. p. 1-15.

HARVEY, David (1996). “Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio In: Espaço & Debates - Revista de Estudos Regionais e Urbanos”. Ano XVI, n. 39, Cidades: Estratégias Gerenciais. São Paulo: NERU/CNPq/FINEP,.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). “Regiões de Influência do Brasil – 2007”. Rio de Janeiro, IBGE, 2008.

_____Censo 2010. Rio de Janeiro, IBGE, 2011. Acessado em: 20/10/2014 disponível em: www.ibge.gov.br

MELO, Marcus Andre (1997). “Crise federativa, guerra fiscal e hobbesianismo municipal”. In: M. Guedes. (Org.). Política e Contemporaneidade no Brasil. v. , p. 11-143.

NORTH, Douglass (1991). “Institutions”. The Journal of Economic Perspectives, Vol. 5, No. 1, pp. 97-112.

PIMENTEL NETO, José. Geraldo.; CATÃO, Geraldo de Magela Souza; LIRA, Marcia. Maria. Pereira.; FREITAS, Cátia Fernanda Lima Santos (2011). “Um estudo preliminar sobre a hélice tríplice e o desenvolvimento local-regional no nordeste brasileiro: a implementação da INCUBAVALE em Petrolina-PE. Simpósio Internacional de Geografia do Conhecimento e Inovação – SIGCI”. Recife: Universitária - UFPE, v. 1. p. 359-373.

LEAL, Suely Maria Ribeiro (2011). “Papel dos Agentes Econômicos na Governança das Metrôpoles Brasileiras: Inovações e Impactos Territoriais dos Grandes Empreendimentos Imobiliários”. In: XIV Encontro Nacional da ANPUR_Quem Planeja o Território Atores, Arenas e Estratégias,.

REZENDE, Flávio da Cunha (2002). “*Por que reformas administrativas falham?*”. Rev. bras. Ci. Soc. [online]., vol.17, n.50, pp. 123-142. ISSN 0102-6909. Acessado em 28/05/2012: disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v17n50/a08v1750.pdf>

SOUZA, Celina (2006). “*Políticas Públicas: uma revisão da literatura*”. Sociologias, n° 16. Junho/dezembro, p. 20-45.

SOUZA, Flávio Antonio Miranda de; CAVALCANTI, Ana Cláudia Rocha (2013). “*Desafios da gestão urbana frente a novas demandas do capital imobiliário, renovador do espaço urbano*”. Santiago, ALAS.

TUAN, Yi-Fu. (1983). “*Espaço e Lugar*”. São Paulo. Difel. 250p.

TENDLER, Judith (1998). “*Bom governo nos trópicos*”. Trad. Maria Cristina Cupertino. Rio de Janeiro: Revan, Brasília, DF: ENAP.

VAINER, Carlos (2009). “*Pátria, empresa e mercadoria: a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano*”. In: Arantes, O.; Maricato, E.; Vainer, C. B.. A Cidade do Pensamento Único. Desmanchando Consensos. Petropolis: Vozes, 5ª ed., pp. 75-10.

WILLIAMSON, Oliver (1986). “*Economic organization: firms, markets and policy control*”. New York: New York University Press.

CAPÍTULO 2

ARRANJOS INSTITUCIONAIS E OS REFLEXOS DO PROJETO COPA DO MUNDO FIFA 2014 NA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE (RMR)¹³

Keilha Correia da Silveira

Doutora em Geografia pela UFPE

E-mail: silveira.kc@gmail.com

José Geraldo Pimentel Neto

Doutor em Desenvolvimento Urbano pela UFPE

E-mail: gerageo@gmail.com

Flavio Antônio Miranda de Souza

Professor Doutor da Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da
UFPE

E-mail: fdesouza67@gmail.com

RESUMO – O presente trabalho tem como objetivo principal discutir a importância do governo estadual na formação de arranjos institucionais para desenvolvimento e gerenciamento dos projetos relacionados à Copa do Mundo FIFA 2014 em Pernambuco. Para isso verifica-se as matrizes de responsabilidade para os indicadores de mobilidade urbana, infraestrutura aeroportuária, a arena de Pernambuco (estádio) e as ações voltadas para o turismo. Essa matriz possibilitou gerar diversas possibilidades interpretativas, resultando em conclusões sobre o processo de modificação e (re)estruturação da RMR por conta desse grande evento. Direcionando o debate para o gerenciamento urbano-regional das parcerias público-privadas (PPP)

¹³ O presente artigo integra o projeto de pesquisa intitulado Desenvolvimento urbano e regional: mudanças e desafios nos arranjos institucionais e territoriais para a Copa do Mundo FIFA de 2014, na RMR, financiado pela FACEPE, e desenvolvido por pesquisadores, bolsistas de graduação e doutorando de Pernambuco.

ou simplesmente das ações entre o público e privado que normalmente viabilizam o empreendedorismo urbano que tem como foco o planejamento estratégico, transformando a cidade-região (ou parte delas) em uma mercadoria que poderá interagir com os grandes agentes globais, viabilizando novas formas de articulação e de desenvolvimento econômico para essas localidades.

Palavras-chave: arranjos institucionais; Copa do mundo FIFA 2014; Pernambuco; RMR.

INTRODUÇÃO

O Brasil, a partir de 1988, promove uma mudança na administração integrada, o estado é fragmentado possibilitando a geração de articulações com outros agentes institucionais. Essa “nova” realidade de interações e articulações é denominada arranjos institucionais, na qual se destacam as relações híbridas (pública e privada). Com esse novo formato constitucional, os governos locais-estaduais assumem um papel importante na coordenação, liderança e tomada de decisão, mobilizando agentes institucionais governamentais (municipais, estaduais, federais e supranacionais) e não governamentais (empresas locais, regionais e globais, terceiro setor, entre outros) que tem como objetivo estabelecer processos de gerenciamento em diferentes focos de atuação, atuando em diversos interesses (recíprocos e/ou estratégicos) para essas localidades.

O estado de Pernambuco está inserido nessa nova realidade de articulação gerencial que pode ser verificado pela sua participação como um dos estados sedes para os eventos da Copa das Confederações e da Copa do Mundo FIFA de 2014, foram planejadas diversas obras estruturantes, principalmente, para a Região Metropolitana do Recife (RMR), onde inclusive foi construído a Arena de Pernambuco no município de São Loureço da Mata. Nesse contexto, o presente artigo busca discutir a importância do governo estadual na formação de arranjos

institucionais para desenvolvimento e gerenciamento dos projetos relacionados à Copa do Mundo FIFA 2014 em Pernambuco.

Para tanto se adotou uma metodologia mista que se convencionou chamar de pesquisa multimétodos, sendo utilizado o método de pesquisa indutivo. Quanto aos procedimentos metodológicos foram estabelecidas três etapas. Etapa I: Pesquisa bibliográfica e documental. Orientada para localizar e revisar textos científicos, relatórios e entrevistas, sobre arranjos institucionais, Copa do Mundo FIFA 2014. Etapa II: Coleta de dados estatísticos. Dirigida para a construção de um banco de dados secundário, utilizado como base para leitura preliminar do perfil socioeconômico, da infraestrutura e dinâmica da RMR e dos projetos relacionados à Copa do Mundo FIFA 2014. Etapa III: Análise dos dados e interpretação. Etapa final dos procedimentos metodológicos, que permitiu a análise comparativa dos dados e a produção do artigo, além de subsidiar as análises do projeto relacionado.

OS ARRANJOS INSTITUCIONAIS NA NOVA GESTÃO PÚBLICA

A partir da constituição de 1988, a gestão pública incorpora um modelo mais gerencial com o intuito de otimizar os processos de maneira eficiente e eficaz. Trata-se de um modelo que minimiza a burocracia nas instituições públicas federais, estaduais e municipais. O tema se insere em um debate ideológico sobre estado mínimo, sobre o papel do Estado na gestão da economia.

A preocupação explícita por teóricos e governo é a capacidade gerencial e de execução das políticas públicas pelo Estado, considerando o cumprimento dos princípios administrativos da gestão pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência¹⁴) e a relação com os atores

¹⁴ O princípio da eficiência foi inserido na Constituição Federal de 1988, a partir da Emenda Constitucional nº 19, e permitiu flexibilizar a articulação público-privado. (BRASIL, 1988)

afetados na tomada de decisão, na promoção da accountability¹⁵ e no controle de resultados. (PIMENTEL, 2017)

Nessa discussão, os arranjos institucionais ganham força, uma vez que permitem que instituições democráticas interajam com os atores envolvidos para desenvolvimento das políticas públicas de forma rápida e eficiente. Esses arranjos institucionais são compreendidos como sendo:

O conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica. São os arranjos que dotam o Estado de capacidade de execução de seus objetivos. Ou, em outras palavras, são os arranjos que determinam a capacidade do Estado de implementar políticas públicas. (GOMIDE e PIRES, 2014, p. 20).

Assim, o Estado deverá possuir as habilidades necessárias para implementar seus objetivos. Ele detém as capacidades técnico-administrativas e políticas derivam das relações entre as burocracias do Poder Executivo com os atores dos sistemas representativos que podem ser instituições de cunho privado. Essa afirmativa está representada a seguir:

¹⁵ É um termo da língua inglesa, que remete à obrigação de membros de um órgão administrativo ou representativo de prestar contas a instâncias controladoras ou a seus representados. Outro termo usado numa possível versão portuguesa é responsabilização.

Figura 1 - Modelo analítico adotado para analisar os arranjos institucionais



Fonte: Gomide e Pires (2014)

Nesta atual fase da gestão pública, os arranjos institucionais são grandes articuladores e detentores dos grandes projetos urbanos territoriais do país. Essa articulação entre público e privado promoveram diversas ações públicas nos últimos anos. E uma delas foi à Copa das Confederações e Copa do Mundo FIFA de 2014 que ocorreram no Brasil.

Uma primeira análise das possibilidades e efeitos da Copa do Mundo FIFA, Betarelli Junior et al (2011) enfatiza que os benefícios econômicos que serão trazidos por esse evento é de difícil estimação, pois existem muitas ações correlacionadas tais como: obras de infraestrutura urbana, reformas/construção de estádios, fluxos turísticos, investimentos privados (rede hoteleira, por exemplo) e divulgação internacional do país.

Domingues et al (2011) indica que os organizadores geralmente alegam que eventos, como a Copa do Mundo FIFA, geram estímulos para os negócios domésticos (ex.: restaurantes, hotéis e outros negócios) e, portanto, benefícios econômicos maiores que os custos. Um exemplo, segundo o autor, foi o que aconteceu com o comitê organizador da Olimpíada de Atlanta estimou um impulso de \$ 5,1 bilhões na economia e um aumento de 77.000 empregos (BARCLAY, 2009).

Essa compreensão será desenvolvida a partir de agora, pois serão identificadas as obras da Copa do Mundo de 2014 para o Estado de Pernambuco desenvolvendo a análise da matriz de Responsabilidades para as seguintes áreas: mobilidade urbana, Infraestrutura Aeroportuária, Estádio e Turismo. Tentando relacionar o que se imaginava desenvolver pelo projeto da Copa do Mundo FIFA em Pernambuco e comparar com o que de fato, até o momento, foi feito (desenvolvido).

Para uma melhor identificação dos projetos será desenvolvido uma apresentação sequencial de todas as obras, com seus respectivos arranjos institucionais, tendo como foco uma breve análise do que se era imaginado desenvolver (antes do período) e a atual situação dos projetos.

O CONTEXTO POLÍTICO-ECONÔMICO DE PERNAMBUCO

Em 2011, o Estado de Pernambuco liderou os indicadores econômicos no nordeste brasileiro com um crescimento de 5,4% do PIB da indústria, no terceiro trimestre, superando o índice nacional que ficou em 1% e as respostas negativas do Estado do Ceará, com -6,2%, e da Bahia, com -1,7% (CEPLAN, 2012). Outros indicadores confirmam o crescimento econômico de Pernambuco, registrado no início da década de 2010, e a dinamicidade da agenda de políticas públicas voltada para a diversificação setorial e interiorização do crescimento econômico do estado.

Esse foi um contexto muito virtuoso para atração de investimentos. Pernambuco estava presente em discussões nacionais e internacionais. Em 2012, o estado foi objeto de análise em um artigo na revista internacional *The Economist* que mostrou justamente sua importância econômica e a potencialidade do crescimento econômico diante das especificidades regionais do estado. Este cenário pernambucano foge de uma regra globalizada, que segundo Fiori (2005) as escalas intermediárias entre o local e o

global não possuem tanta força no desenvolvimento e gestão das ações públicas.

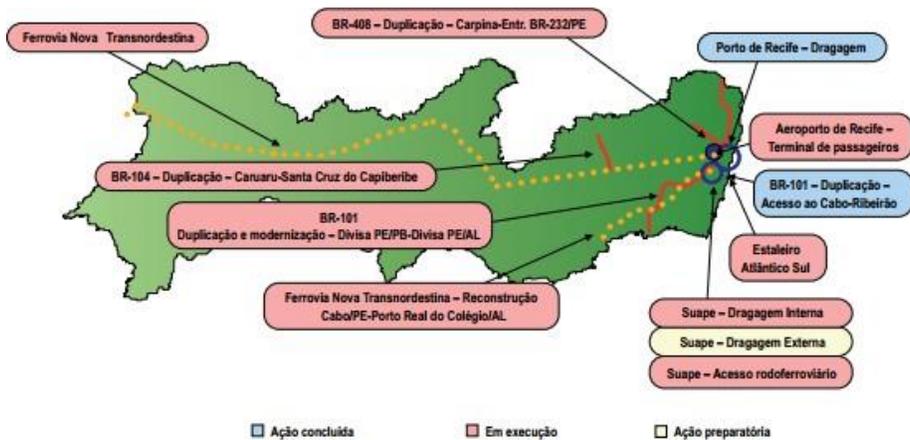
Fatores históricos de formação territorial ajudam a explicar a importância e centralidade de Pernambuco na escala regional (Nordeste), e em alguns aspectos nacional. Destaca-se a capacidade de atração de mercadorias, serviços e pessoas, de Recife, a capital do estado, que polariza as capitais Maceió-AL, João Pessoa-PB e Natal-RN (REGIC, 2007). Enquanto infraestrutura, a malha rodoviária do estado é ponto de passagem para, praticamente, todo fluxo de carga vinda do Centro-Sul do país.

Mais recentemente, as relações políticas do estado com o governo nacional merecem destaque, principalmente por que estas impulsionaram significativamente o crescimento econômico do estado, registrado no início da década de 2010. Foi prioritariamente num contexto político que grandes projetos estruturais foram concluídos e/ou iniciados.

A política federal de maior expressão em Pernambuco é representada pelo Programa de Aceleração do Crescimento - PAC I e II, que aportou investimentos de R\$ 31 bilhões, até o ano de 2010, e, aproximadamente, R\$ 32 bilhões, para os anos seguintes, para projetos de desenvolvimento do Estado como: estradas, portos, ferrovias, hidrovias, aeroportos, abastecimento, irrigação, energia elétrica, revitalização de bacias e entre outros.

Abaixo estão indicados os principais investimentos no Estado de Pernambuco entre 2007 a 2010.

Figura 2 - Principais investimentos do programa de aceleração do crescimento (PAC) no estado de Pernambuco, entre os anos de 2007 a 2010.



Fonte:

<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/e57c8636825fc69302e23b82a01c6282.pdf>

Destaca-se alguns empreendimentos: (i) O Porto de SUAPE é um dos maiores complexos portuários do país, apresenta estrutura moderna, com profundidades entre 15,5m e 20,0m e grande potencial de expansão. Sua localização estratégica em relação às principais rotas marítimas de navegação o mantém conectado a mais de 160 portos em todos os continentes, com linhas diretas da Europa, América do Norte e África. Ele está situado na RME, possui área de 13.500 hectares, distribuída em zonas Portuária, Industrial, Administrativa e Serviços, de Preservação Ecológica e de Preservação Cultural.

(ii) A Refinaria Abreu e Lima localizada nas proximidades de Suape, no qual suas estruturas físicas estão com mais de 75% de implementadas. Conforme estabelecido no Plano de Negócios da Companhia, que prevê investimentos totais de US\$ 236,7 bilhões para o período 2013-2017, a refinaria será um dos grandes parceiros, junto com Suape, para o desenvolvimento do setor de metal-mecânica do Estado de Pernambuco.

(iii) Fábrica da Fiat que concluiu os estudos para instalação de sua unidade industrial no município de Goiana-PE, será a segunda da empresa no Brasil. Este empreendimento tem como objetivo ser um polo automotivo altamente integrado. A fábrica da Fiat poderá produzir entre 200 mil e 250 mil unidades por ano, com investimentos entre R\$ 3 bilhões e R\$ 3,5 bilhões. O número de empregos diretos deve superar os 3,5 mil postos inicialmente projetados. O acionamento da linha de produção está previsto para o início de 2014.

(iv) Arco Metropolitano, obra de estruturação estão sendo desenvolvidas para melhorar as conexões viárias do Estado de Pernambuco visando o desenvolvimento territorial da RMR, dentro de uma lógica econômica e social, que gere benefícios aos residentes, à economia local, à economia do setor público e possibilite a integração das cadeias industriais e dos processos logísticos de forma eficiente e competitiva. Sua função principal é aumentar a mobilidade dos fluxos de cargas e pessoas em um eixo viário, tangenciando toda a RMR e integrando três grandes estruturas de desenvolvimento econômico: complexo Portuário de SUAPE, Refinaria Abreu e Lima, no Litoral Sul, e a empresa FIAT, no Litoral Norte. Resumindo, esta obra facilitará a integração entre a RMR e todos os seus principais empreendimentos localizados nesta área.

Além das ações já mencionadas, o governo do estado teve investimento de recursos específicos para o desenvolvimento econômico dos Arranjos Produtivos Locais (APL), pelo Ministério de Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior (MDIC). Trata-se de políticas públicas de grande potencial de desenvolvimento, pois são estimuladas pelo ambiente político-institucional e pelos fatores de competitividade, complementaridade e cooperatividade sistêmica da economia local-regional do estado de Pernambuco.

Segundo o MDIC, entre 2007 e 2008, o estado possuía 7 APL (Laticínio, fruticultura, gesso, tecnologia da informação,

confeções, apicultura e caprinovinocultura). Em 2010, Moutinho (2010) identifica 14 APL, na listagem/mapeamento estadual, que recebem algum tipo de ajuda institucional, sendo que oito deles recebem políticas específicas de APL e seis claramente recebem um tipo de apoio equivocado com um desenho de política voltado para o setor ou, na melhor das hipóteses, para a cadeia produtiva. (MOUTINHO, 2010, p.4)

Essa estrutura para o apoio aos APLs de Pernambuco tem na sua base diversos agentes que atuam na execução de programas ou ações pontuais, são eles: Governos Federal e Estadual, Prefeituras, entidades do Sistema S, associações, cooperativas, sindicatos, federações, instituições de C&T, ONGs e empresas.

Visto toda infraestrutura e ações no Estado de Pernambuco (implementadas e em desenvolvimento), além de grandes empresas públicas e privadas é verificado novas oportunidades de crescimento econômico para o Estado. Uma delas foi à participação da Região Metropolitana do Recife como sede da para o grande evento – A Copa do Mundo FIFA de 2014 no Brasil.

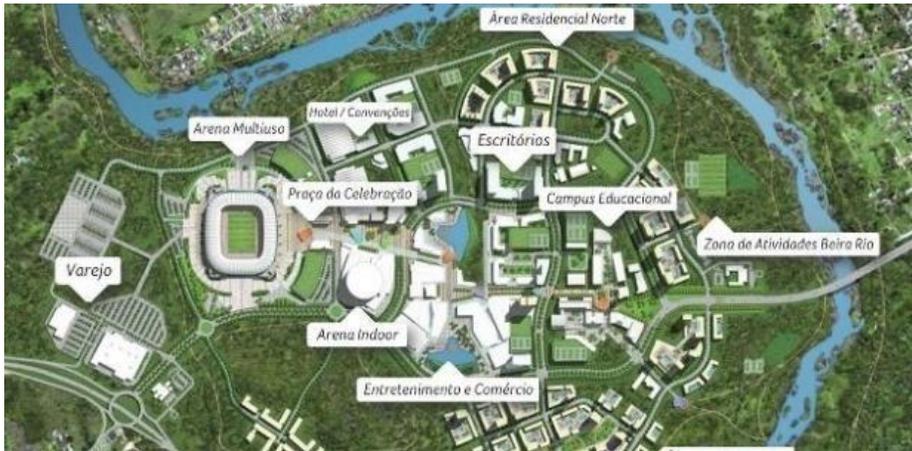
MATRIZ DE VIABILIDADE PARA A COPA DO MUNDO FIFA 2014

Cidade da Copa (1ª Smart City da América Latina): de acordo com o RIMA (2012) da Cidade da Copa sua estrutura teria cerca de 240 hectares com um percurso entre qualquer um dos seus polos, terminais integrados de ônibus e metrô, além das faixas exclusivas para pedestres e ciclistas. Essa nova estrutura teria como objetivo, de acordo com o RIMA, criar uma nova centralidade urbana, planejada e adequada às necessidades do Grande Recife, objetivando um novo destino para inovar conceitos e oferecer um novo padrão de qualidade de vida.

Essa era para ser a estrutura da Cidade da Copa na cidade de São Loureço da Mata, Região Metropolitana de Recife (ver figura abaixo). O grande problema no cenário atual é que não há previsão do andamento do projeto sendo uma possibilidade dele nem sair

da perspectiva do projeto, ou seja, o projeto ficar como uma obra em um papel.

Figura 3 - Cidade da copa – Smart City



Fonte:

<http://copadomundo.uol.com.br/noticias/redacao/2014/07/10/no-recife-maior-legado-da-copa- espera-licencas-e-so-fica-pronto-em-2030.htm>

A justificativa para tal situação é a falta de investimentos, pois como a estrutura é de grande magnitude gera muitos custos para o seu desenvolvimento e implementação (Quadro 3). Essa matriz de responsabilidade indica que os arranjos institucionais estavam bem definidos, cada um com suas responsabilidades, mas por conta da falta de recurso a atual situação da cidade da copa no município de São Loureço da Mata é de total incerteza, pois não se sabe se o projeto terá continuidade, por este motivo, é a única matriz que foi desenvolvida pelo RIMA.

Quadro 1 - Matriz de responsabilidade – Cidade da Copa

AÇÃO	FASE	RECURSO (R\$)	INSTRUMENTO	ARRANJO INSTITUCIONAL E RESPONSABILIDADE
Cidade da Copa	Em projeto não se sabe se vai ser desenvolvido	Previsão de 1.053.826.000	Parceria público-privada (PPP)	<ul style="list-style-type: none"> • Governo Federal: Financiador • Governo Estadual: Financiador e gestão (controle e poder de polícia) • Governo municipal: gestão do uso do solo • Criação de um Conselho Gestor da Cidade da Copa (Sem fins lucrativos - OS) • Empresa contratada: Odebrecht e outras de menor porte (consórcio)

Fonte: RIMA – Cidade da Copa (2012)¹⁶

Estádio - Arena Pernambuco: De acordo com o RIMA da cidade da Copa na qual está inserido a Arena Pernambuco a construção e operação da arena é uma Parceria Público Privada (PPP) entre o Governo de Pernambuco e o Consórcio Arena Pernambuco. Essa PPP possui uma concessão de 33 anos, incluindo os três anos de obras e o período de operação do espaço.

¹⁶ Pesquisado no sítio - <http://www.cprh.pe.gov.br/downloads/RIMA-cidade-da-copa.pdf>

O investimento inicial cotado era de aproximadamente de R\$ 500 milhões, porém por conta de diversos fatores gerenciais o investimento teve um total de, aproximadamente, R\$ 900 milhões, sendo, aproximadamente, R\$ 700 milhões, financiado pelo governo federal. Esse dado pode ser verificado no quadro II que objetiva analisar a matriz de responsabilidade da obra.

Quadro 2 - Quadro II: Matriz de responsabilidade – Arena Pernambuco

AÇÃO	FASE	RECURSO (R\$)	INSTRUMENTO	ARRANJO INSTITUCIONAL E RESPONSABILIDADE
Arena Pernambuco	Finalizado	890.835.424,65	Parceria público-privada (PPP)	<ul style="list-style-type: none"> • Governo Federal Financiamento – BNDES e BNB • Governo estadual: executor • Governo local: gestão do uso do solo • Empresa contratada: Odebrecht e outras de menor porte (consórcio)

Fonte: Portal da transparência¹⁷ (2016).

Da mesma forma que a cidade da copa a matriz de responsabilidade da Arena Pernambuco apresentou os arranjos institucionais bem definidos (tecnicamente e juridicamente). O seu desenvolvimento foi a partir do instrumento parceria público-privada que tem por objetivo geral atender grandes obras diminuindo as burocracias do poder público. Um ponto positivo,

¹⁷ Pesquisado no sítio -

<http://transparencia.gov.br/copa2014/cidades/home.seam?cidadeSede=9>

possível de ser verificado na figura III, mesmo pelo fato que tinha de haver os jogos, foi que as obras para o Estádio foram finalizadas para a Copa das Confederações e Copa do Mundo de 2014. Atualmente ela atende a eventos esportivos locais-regionais, na qual o time que usufrui da estrutura é o Clube Náutico Capibaribe.

Nos últimos meses o Governo do Estado de Pernambuco a partir de um estudo da Fundação Getúlio Vargas (FGV) que teve como objetivo analisar os aspectos econômicos do contrato da parceria público-privada, seus custos, suas receitas, indicaram como o caminho mais sensato rescisão contratual. Por este motivo o Governo do Estado resolveu romper o contrato de concessão, pois segundo matéria do jornal PE 360º em março de 2016, ele indicou uma frustração de receitas e da subutilização e manutenção do empreendimento, por isso, foi tomada a decisão de rescindir o contrato.

Outro problema grave que ajudou na decisão de rescisão contratual foi, segundo Estudo desenvolvido pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE), o apontamento de vinte e uma (21) irregularidades no contrato de construção e exploração da Arena Pernambucano. O relatório constatou que foram gastos na obra R\$ 389 milhões. Uma diferença de R\$ 90 milhões em relação ao gasto calculado pelo consórcio liderado pela Odebrecht (R\$ 479 milhões).

Essa situação mostra que mesmo os arranjos institucionais estando bem definidos tecnicamente e juridicamente a ação não se desenvolveu adequadamente, pois houve um gasto bem maior que o previsto e ainda existe uma indicação de corrupção entre as partes envolvidas. Por este motivo, é necessário um maior controle (em todo processo) das ações do desenvolvimento do empreendimento, pois este tipo de controle pode evitar perdas e outras atividades inoportunas no processo.

Mobilidade urbana: Talvez um dos maiores problemas da Região Metropolitana do Recife (RMR) seja a mobilidade urbana

que, com certeza, seria um dos grandes legados positivos na melhoria das estruturas viárias e transporte público, mitigando os problemas já existentes no que se refere à mobilidade urbana no RMR. As principais obras para a Copa do Mundo de 2014 eram: 1) Obras da Estação de Metrô Cosme e Damião, 2) Obras do Viaduto da BR-408, 3) BRT: Corredor Caxangá (Leste/Oeste), 4) BRT: Norte / Sul - Trecho Igarassu / Tacaruna / Centro do Recife, 5) BRT: Leste / Oeste - Ramal Cidade da Copa, 6) Corredor da Via Mangue.

Esses cenários das obras de mobilidade urbana inacabadas já eram identificados por matéria de Barbosa (2014) como uma pesquisa de campo ela verificou que grande parte das obras não ficou pronta para o evento da Copa do Mundo de 2014 e que segundo a matéria só iriam terminar no outro ano – 2015. Essa informação, inclusive, foi admitida pela Secretaria das Cidades de Pernambuco.

Um ano após o evento da Copa do Mundo Barbosa (2015), matéria do jornal G1, e Passo (2015), matéria do Diário de Pernambuco, desenvolveram, um diagnóstico situacional das principais obras relacionadas à mobilidade urbana e o resultado conclusivo foi que boa parte dessas obras ainda estão inacabadas ou se quer adequadas para o uso da população.

Mesmo no momento atual deste artigo, praticamente, todas as estruturas debatidas nas matérias ainda estão inacabadas é possível perceber isso a partir do quadro III que indica pesquisa no portal da transparência da Copa do Mundo de 2014 e da imagem de março de 2016 como mostra a figura IV. É de grande importância ressaltar que um dos principais legados da Copa do Mundo para a população do Grande Recife eram os corredores de BRT Norte/Sul e Leste/Oeste que ainda não foram concluídos, adequadamente. Um exemplo são as estações de integração que ainda não foram concluídas.

Quadro 3 - Matriz de responsabilidade – mobilidade urbana

AÇÃO	FASE	RECURSO(R\$)	INSTRUMENTO	ARRANJO INSTITUCIONAL E RESPONSABILIDADE
Estação de Metrô e Cosme e Damião	Inacabada	26.271.859,70	Contrato com o Governo do Estado	<ul style="list-style-type: none"> • Governo Federal: financiador – Caixa Econômica Federal; • Governo Estadual: Financiador e executor • Governo municipal: manutenção e gestão do solo <ul style="list-style-type: none"> • Jag Empreendimentos LTDA
Viaduto da BR-408	Concluído	25.000.000,00		<ul style="list-style-type: none"> • Governo Estadual: financiador e executor (não há outras informações).
BRT: Corredor Caxangá (Leste/Oeste)	Inacabada	157.612.163,25	Contrato com o governo do Estado	<ul style="list-style-type: none"> • Governo federal: financiador – Caixa Econômica Federal • Governo Estadual: financiador e executor • Governo municipal: gestão do uso do solo • Empresa contratada: Mendes Junior Trading e Engenharia S. A.
BRT: Norte / Sul - Trecho Igarassu / Tacaruna / Centro do	Inacabada	151.113.293,56	Contrato consócio com o governo do	<ul style="list-style-type: none"> • Governo Federal: financiador – Caixa Econômica Federal • Governo Estadual: Financiador e executor

				<ul style="list-style-type: none"> • Empresa contratada: EMSA Empresa
Recife			Estado	Sul Americana De Montagens S A
BRT: Leste / Oeste - Ramal da Cidade da Copa	Inacabada	131.014.036,10	Contrato com o governo do Estado	<ul style="list-style-type: none"> • Governo Federal: financiador – Caixa Econômica Federal • Governo Estadual: Financiador e executor • Empresa contratada: Mendes Junior Trading e Engenharia S. A.
Corredor da Via Mangue	Inacabada	394.616.706,44	Contrato com o governo do Recife	<ul style="list-style-type: none"> • Governo Federal: Financiador – Caixa Econômica Federal • Governo do Estado Financiador • Governo municipal: executor • Empresa contratada: Construtora Queiroz Galvão S.A

Fonte: Portal da transparência (2016) e desenvolvido pelo autor.

Atualmente, ainda existe projetos na área de mobilidade urbana inacabados, um exemplo é o BRT: Corredor Caxangá (Leste/Oeste) que deveria ter suas estações de integração prontas para atender a população, mas nenhuma delas foi finalizada e o pioré que todas estão necessitando de reparos, pois por conta da falta de uso algumas estruturas já estão necessitando de reforma. Outro ponto negativo é que essas estações estão sendo usadas por

usuários de droga tornando-a uma região perigosa. Essa situação pode ser verificada na figura IV.

Figura 4 - Figura IV: Estação integração da Caxangá – Recife-PE



Fonte: próprio autor (2016)

O quadro das matrizes de responsabilidade para mobilidade urbana indica que os seus arranjos institucionais foram adequadamente distribuídos pelas suas funções técnicas e jurídicas, porém somente uma das ações propostas teve sua finalização por completa. E mesmo ela, no portal da transparência, não há muita informação, por este motivo que o quadro III não possui certas informações para essa ação.

As principais obras para melhoria da mobilidade urbana na RMR ainda não terminaram e pior não tendo, atualmente, nenhuma previsão de término. A pergunta que fica é qual foi o grande problema, pois visto que houve a distribuição das respectivas responsabilidades, todas as ações jurídicas para as implementações dos projetos aparentavam estar adequadas, pelo menos é o que indica no portal da transparência. Então qual foi o problema para tanta ineficiência, visto que até na constituição de 1988 existe essa preocupação com a eficiência das ações, já que ela é um dos princípios administrativos.

Infraestrutura Aeroportuária e Turismo: Essas duas ações públicas estão juntas porque no portal da transparência, quadro IV, há certas inconseqüências nas informações, por este motivo algumas informações ficaram incompletas e se terá uma maior dedicação para encontrá-las em outro momento da pesquisa. Um exemplo dessa incongruência é a ação instalações complementar para o tema infraestrutura aeroportuária existe a informação do investimento, porém não há nenhuma referência para o que se foi desenvolvido, se suspeita que esteja relacionado à construção da passarela do aeroporto-metrô (figura abaixo). Porém, não há como afirmar essa hipótesevisto que não existe nenhuma informação sobre esse empreendimento.

Figura 5 - Passarela de ligação do aeroporto para o metrô



Fonte:https://pt.wikipedia.org/wiki/Aeroporto_Internacional_do_Recife

No que tange as ações das políticas públicas para a Copa do Mundo de 2014 as grandes referências de investimento são para as infraestruturas de acessibilidade nos atrativos turísticos – Recife; implantação, reforma e adequação de Centros de Atendimento aos Turistas (CAT) – Recife e Sinalização turística nos atrativos turísticos – Recife. Essas sinalizações estão relacionadas para acessibilidade aos atrativos turísticos na orla de Olinda e foi a ministério do turismo que executou o projeto.

Quadro 4 - Matriz de responsabilidade - infraestrutura aeroportuária e turismo

Ação	Fase	Recurso (R\$)	Instrumento	Arranjo Institucional e responsabilidade
Porto do Recife S/A	Parcialmente finalizada	28.075.606,21	Contrato com o município do Recife	<ul style="list-style-type: none"> • Governo Federal: financiador - Secretaria de Portos da Presidência da República • Governo municipal: Porto do Recife S/A • Empresa contratada: Concrepoxi Engenharia Ltda
Instalações complementares	Indefinido	33.900.000		<ul style="list-style-type: none"> • Governo estadual: executor e financiador (não há outras informações)
Acessibilidade nos atrativos turísticos - Recife (Olinda)	Não concluído	487.500,00 (projeto) 7.000.000,00 (obra)		<ul style="list-style-type: none"> • Governo Federal: financiador e executor - ministério do turismo • Empresa contratada: Colmeia Arquitetura e Engenharia. LTDA (projeto) • TEP Construtora LTDA - EPP (Obra)
Adequação de Centros de Atendimento aos Turistas (CAT)	Não concluído	499.200,00	Contrato com o governo municipal do Recife	<ul style="list-style-type: none"> • Governo federal financiador - Ministério do turismo • Governo

				<p>municipal executor</p> <ul style="list-style-type: none"> • Empresa contratada: GR Projetos e Empreendimentos IMOBILIÁRIOS LTDA
<p>Sinalização turística nos atrativos turísticos (Olinda e São Lourenço da Mata)</p>	<p>Não concluído</p>	<p>3.000.000,00</p>	<p>Contrato com o governo Estadual</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Governo federal financiador- ministério do turismo • Governo Estadual: executor - secretaria de turismo • Empresa contratada: SN Sinalizadora Nacional e ServiçosLTDA

Fonte: Portal da transparência (2016) e organizado pelos autores.

O quadro de responsabilidade indica que algumas ações na área do turismo e aeroportuária não foram desenvolvidas e que algumas delas não possui todas as informações no portal da transparência os arranjos institucionais em quase todas as ações estão bem definidos, porém isso não significou um bom desenvolvimento das políticas públicas na área do turismo, visto que boa parte das ações não foram concluídas, algumas já possuem determinadas implementações, porém nenhuma delas na sua totalidade.

Um ponto importante dessas identificações no portal da transparência foi que em muitos dos casos o recurso não foi usado na sua plenitude e, logicamente, que os produtos que deveriam ser entregues também não foram desenvolvidos em sua totalidade. Um exemplo são os casos das sinalizações para o Estádio que deveriam ser uma constante na RMR, porém não há essa

referência, indicando que houve ineficiência no uso, gestão e aplicação dos recursos nessa ação de política pública na área do turismo.

Essa uma constância para todos os temas dos empreendimentos para a Copa do mundo. Na verdade, é preciso verificar qual o motivo de tanta ineficiência entre esses arranjos institucionais, qual é a instituição¹⁸ de maior culpa? Qual é a mais eficiente e qual é a menos eficiente? Esses questionamentos ajudarão a entender o motivo das políticas públicas não funcionarem, pois mesmo com essa articulação entre o público (com suas diversas escalas) e o privado não é verificada uma maior eficiência entre a proposta do projeto e sua implementação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O entendimento do que seja os arranjos institucionais é de suma importância para a atual estrutura de governo do país. Esse entendimento se torna essencial porque a maioria das articulações (ações de política pública) entre as instituições dependerá de um arranjo institucional. Além disso, outro ponto relevante ao debate é a forma como se gerenciam hoje os projetos na administração pública. Atualmente, de acordo com Linhares (2012), a dinâmica do Estado federativo, na nova gestão pública¹⁹, é impulsionada por mecanismos de responsabilidade e *accountability* em todas as

¹⁸ Segundo North (1991) instituições são: consistem de duas restrições informais (sanções, tabus, costumes, tradições e códigos de conduta) e regras formais (constituições, leis, direitos de propriedade). Ao longo da história, as instituições foram criadas pelos seres humanos para criar ordem e reduzir a incerteza em troca. Junto com as limitações normais da economia, eles definem o conjunto de escolhas e, portanto, determinar a transação e os custos de produção e, conseqüentemente, a rentabilidade e a viabilidade de se engajar em atividade econômica. (NORTH, 1991, p.1).

¹⁹ A nova gestão pública teve início a partir dos anos setenta do século passado, nos Estados Unidos, Inglaterra, Canadá, Austrália, entre outros. Segundo Aragão (1997) houve uma crítica/crise ao modelo econômico/financeiro vigente da época, que era voltado a uma gestão pública burocrática weberiana.

esferas governamentais. Por este motivo, é de extrema importância entender os arranjos institucionais, pois serão eles que desenvolverão as políticas públicas do país.

Analisando especificamente as matrizes de responsabilidade a partir do portal da transparência da Copa do Mundo é possível afirmar, de forma geral, que os empreendimentos que tem como o Estado (nível estadual de execução), normalmente, para o caso na Copa do Mundo de 2014 em Pernambuco, as informações ficam a desejar, detalhando, ou ficam faltando informações na própria página ou ficam faltando materiais (documentos) para se ter uma melhor análise dos usos dos recursos no projeto. Os dois melhores exemplos são: 1) em infraestrutura aeroportuária (Instalações complementares) e 2) mobilidade urbana (Viaduto da BR-408).

Em contrapartida as melhores informações estão, para o caso da Copa do Mundo de 2014 em Pernambuco, no nível do município (nível municipal de execução). Os exemplos são: 1) turismo (Adequação de Centros de Atendimento aos Turistas (CAT)) e Mobilidade urbana (avenida via mangue). Em ambos os casos se há a informação e diversos documentos do processo e controle nas ações do empreendimento. Porém, isso não quer dizer que as ações foram desenvolvidas adequadamente, o ponto, nesta questão, é no processo da difusão da informação que é um dos principais pontos do portal da transparência.

De todos os processos analisados apenas dois foram finalizados. O primeiro, por motivos óbvios, é o estádio a Arena de Pernambuco e outro foi o viaduto da BR 408. Mas, isso não quer dizer que os processos foram eficientes, em pelo menos um dos casos, a Arena da Copa de Pernambuco, é possível fazer a seguinte verificação; o seu custo previsto era de R\$ 532.600.000,00, porém se gasto foi de R\$ 890.835.424,65. Indicando, no mínimo, uma péssima análise de planejamento para definição de uma obra.

Por fim, se devem responder algumas perguntas: qual é a instituição de maior culpa nesse processo? Qual é a mais eficiente

e qual é a menos eficiente? Os arranjos institucionais são eficientes e a solução para a gestão pública no país? Essas perguntas vão permear ainda, por um bom tempo, mas um ponto importante e que para os próximos grandes projetos ou mesmo os de menor magnitude, é preciso implementar uma forma adequada de controle, que permeie todo processo e seus monitoramentos e avaliações sejam feitos rotineiramente. Acredito que desenvolvendo dessa forma a eficiência tão procurada na gestão pública chegará para os projetos de política pública no país.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, C. V. de. **Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública**: um ensaio. Revista do Serviço Público – RSP, N° 3, 1997.

BARBOSA, M. Prometidas para a Copa, obras de mobilidade ficam para 2015 em PE. **G1** PE. 2014.

BARBOSA, M. Um ano após a Copa, Pernambuco tem 4 obras de mobilidade inacabadas. **G1** PE. 2015.

BARCLAY, J. Predicting the costs and benefits of mega-sporting events: mis judgement of olympic proportions? **Economic Affairs**, v. 29, n. 2, p. 62-66, jun. 2009.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado. 1988.

DOMINGUES, E. P.; BETARELLI JUNIOR, A. A.; MAGALHAES, A. S. **Quanto Vale o Show?** Impactos Econômicos dos Investimentos da Copa do Mundo 2014 no Brasil. Estudos Econômicos (USP. Impresso), v. 41, p. 409-439, 2011.

FIORI, José Luís. **O poder global e a nova geopolítica das nações**. São Paulo: Boitempo, 2007.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Elaboração de estudos que promovam aprimoramentos do programa estadual de parcerias**

público-privadas, a partir docaso da concessão administrativa para exploração para a arena multiuso da Copade 2014. 2015.

GOMIDE, A.A.; PIRES, R.R.C. (Org.). **Capacidades estatais e democracia:** arranjos institucionais de políticas públicas. 1. ed. Brasília: IPEA, v. 1, p.385, 2014.

HARVEY, David. **Condição Pós-Moderna:** uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. 6 ed. São Paulo: Loyola, 1996.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões de influência das cidades 2007.** Rio de Janeiro, 2008.

LINHARES, P.T.F.; MENDES, C.C.; LASSANCE, A. (Org.) **Federalismo à Brasileira:** questões para discussão. 1. ed. Brasília: IPEA, v. 1, p.249, 2012.

MELO, Marcus Andre. Crise federativa, guerra fiscal e hobbesianismo municipal. In: M. Guedes. (Org.). **Política e Contemporaneidade no Brasil**, p. 11-143, 1997.

MOUTINHO, L. M. G. Análise do mapeamento e das políticas para arranjos produtivos locais no Norte, Nordeste e Mato Grosso e dos impactos dos grandes projetos federais no Nordeste. 2010.

NORTH. D.I. **The Journal of Economic Perspectives**, Vol. 5, No 1.(Winter, 1991), p.97-112, 1991.

PIRES ADVOGADOS E CONSULTORES (2012). **Relatório de Impacto Ambiental – RIMA:** Projeto Cidade da Copa. 2012. Disponível em: <http://www.cprh.pe.gov.br/downloads/RIMA-cidade-da-copa.pdf>. Acessado em:20/03/2016.

SPORTV. TCE: Arena Pernambuco custou R\$ 90 mi a menos que dito por empreiteira. **SporTV**. Rio de Janeiro. 2016.

THE ECONOMIST. The Pernambuco model. Disponível em: <<http://www.economist.com/news/americas/21565227-eduardo-campos-both-modern-manager-and-old-fashioned-political-boss->

his-success>. Acesso em 30 out. 2012.

CAPÍTULO 3

OS ARRANJOS INSTITUCIONAIS E OS GRANDES PROJETOS URBANOS: O CASO DA PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NA ARENA DE PERNAMBUCO

José Geraldo Pimentel Neto
UFPE – gerageo@gmail.com

Adauto Gomes Barbosa
IFPE - adautogb@gmail.com

Flávio Antonio Miranda de Souza
UFPE - fdesouza67@gmail.com

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como foco a compreensão da relação entre arranjos institucionais e as políticas de desenvolvimento urbano que interferem na gestão urbana e determinam a dinâmica da administração pública. Principalmente, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que reconhece os municípios como entes federados autônomos, a questão da autonomia municipal assume novos contornos e enfrenta novos dilemas, uma vez que a atuação da administração pública passa a ser dividida entre os três entes políticos (União, Estados e Municípios), conferindo maiores poderes e peculiaridades locais aos municípios e produzindo novas políticas, ações e pressões sobre um novo formato do federalismo do Estado brasileiro, tendo como foco as políticas voltadas as parcerias público-privadas (PPP) no período da Copa do Mundo de 2014 na Região Metropolitana de Recife, com a Arena de Pernambuco.

De forma geral é verificado neste estudo que os arranjos institucionais potencializarão a lógica do capital – o mercado –

tendo fins minimalistas para economia e alguns setores específicos, ou seja, sem ter preocupações com a totalidade, atuando de forma deletéria para sociedade e território. E de forma mais específica a Copa do Mundo FIFA de 2014 em Pernambuco teve um legado negativo, pois, mais uma vez, a gestão pública não conseguiu cumprir o prometido. Ou seja, não conseguiu desenvolver: 1) métodos de monitoramento, 2) transparência adequada tendo muitas inconsistências e 3) tampouco em avaliações de cenários futuros para o uso da Arena de Pernambuco. Em resumo, mais uma vez, a gestão pública se mostrou ineficiente para desenvolver grandes ações públicas e mesmo tendo a integração dos arranjos institucionais híbridos isso não garantiu uma maior eficiência nos entregáveis para a Copa.

OS ARRANJOS INSTITUCIONAIS E O DESENVOLVIMENTO

No atual contexto político-institucional brasileiro, quase 30 anos após a promulgação da Constituição de 1988, tem-se como modelo vigente de administração pública o modelo que consta no texto constitucional, ou seja, um modelo da gestão gerencial que objetiva diminuir as burocracias nas instituições públicas em suas diversas escalas federativas. Por isso, nessa nova forma de gestão, existem vários atores cujos interesses são variados e devem ser coordenados e processados na execução de uma política pública.

As normas existem em diversos níveis governamentais e estão ligadas aos diversos poderes e agentes, tais como: Poder Executivo; Poder Legislativo; Poder Judiciário; partidos políticos e organizações da sociedade civil, a exemplo dos sindicatos, associações empresariais, movimentos sociais, entre outros. Essa complexidade é vista em torno de cada política pública e gera uma ação pública que, normalmente, possuirá um arranjo para propor um mecanismo de gestão, implementação e uso dessas políticas.

Por esse motivo, um dos principais pontos que devem ser verificados é a capacidade do Estado de executar essas políticas

públicas, pois ele é o ator-regulador ou controlador do processo e, sobretudo, será ele que dará o contexto de vigência, ou seja, as diretrizes das instituições que terão por objetivo, de acordo com a Constituição, trabalhar com os cinco princípios administrativos: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência²⁰. Esses princípios geram, segundo Gomide e Pires (2014), a inclusão do processo de *accountability*²¹, estabelecendo, assim, um controle nos resultados dessas políticas públicas.

Portanto, para compreender esse novo cenário de possibilidades e articulações, é de grande importância analisar as interações entre instituições democráticas e políticas de desenvolvimento que atuam nessa nova realidade, ou seja, identificar e analisar os **arranjos institucionais**²² que proporcionam as ações públicas para a sociedade. Por isso, prioritariamente, esses arranjos atuarão nas políticas públicas que poderão ser /ou serão desenvolvidas para um determinado local (território). Essa nova realidade mostra a necessidade de examinar o processo concreto de implementação e uso dessas políticas com todos os agentes envolvidos.

²⁰ Brasil (1988) indica que com a reforma administrativa levada a efeito na década de 1990, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional n° 19 que acrescentou o princípio da eficiência aos demais princípios administrativos. Esse princípio proporcionou os ajustes e maior flexibilidade para articulação entre público e privado, visto que é um indicador econômico.

²¹ É um termo da língua inglesa, que remete à obrigação de membros de um órgão administrativo ou representativo de prestarem contas a instâncias controladoras ou a seus representados. Outro termo usado numa possível versão portuguesa é responsabilização.

²² É importante chamar atenção para a diferença conceitual entre ambiente institucional e arranjo institucional. De acordo com Gomide e Pires (2014), “o ambiente institucional diz respeito às regras gerais que estabelecem o fundamento para o funcionamento dos sistemas político, econômico e social, os arranjos institucionais, por seu turno, compreendem as regras específicas que os agentes estabelecem para si nas suas transações econômicas ou nas suas relações políticas e sociais particulares”.

Para iniciar o debate conceitual sobre arranjos institucionais, recorreu-se à definição de Gomide e Pires (2014), que os definem como:

É entendido como o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica. São os arranjos que dotam o Estado de capacidade de execução de seus objetivos. Ou, em outras palavras, são os arranjos que determinam a capacidade do Estado de implementar políticas públicas. (GOMIDE; PIRES, 2014, p. 20).

Dando continuidade a essa perspectiva, eles indicam que o Estado (na democracia) deverá possuir as habilidades necessárias para implementar seus objetivos e identificar as instituições para desenvolver as articulações. Isso porque será o Estado que deterá as capacidades técnico-administrativas e políticas para o funcionamento das relações entre as partes, que, inclusive, podem ser instituições de cunho privado. Essa ideia está representada na Figura 01, que mostra como funciona o modelo analítico dos arranjos institucionais.

Figura 01 -Modelo analítico adotado para analisar os arranjos institucionais



Fonte: Gomide e Pires (2014).

Esse modelo analítico está baseado nas premissas de North (1990; 1991), que chama a atenção para o fato de que na democracia as barreiras burocráticas institucionais entre o acesso da população aos governantes diminuem os custos de transação políticos, pois diminuiriam as negociações para as políticas individuais.

North (1990) afirma que as instituições e suas interações existem para reduzir as incertezas próprias da interação humana. Ou seja, as incertezas existem em consequência da complexidade dos problemas que devem ser resolvidos em determinada sociedade a partir dessas relações.

Essa realidade será identificada de acordo com os processos históricos herdados de gerações em gerações a partir da formação histórica²³ de uma sociedade (país, estado, região, município, cidade etc.). Esses processos de formação do território definiram as organizações que são responsáveis por uma retroalimentação institucional (regras formais e informais), formalizando estruturas de crenças e exercendo o poder coercitivo que lhes é delegado institucionalmente para restringirem os comportamentos (NORTH, 2003, p. 6).

Assim, Fiani (2013) atrela essas teorias à definição dos arranjos institucionais, pois para ele o conceito perpassa as regras e definição entre as partes. “Desse modo, arranjos institucionais são regras que definem a forma particular como se coordena um conjunto específico de atividades econômicas em uma sociedade”, argumenta o autor. Também para Fiani, um ponto importante é o custo de transação entre os diversos agentes, conforme pontua:

²³ A formação territorial e econômica de um país apresenta diferentes formações/processos em suas regiões (ANDRADE, 2003); construída no passado, as suas raízes estão fixadas na cultura, economia, política e sociedade de um determinado povo em uma determinada área. Dessa forma, as relações entre os diversos agentes estão intimamente ligadas à sua localidade territorial e seus reflexos/condicionantes tangíveis e intangíveis. Por essa razão a geografia oferece importantes contribuições a este debate.

Por outro lado, a teoria dos custos de transação apresenta o mesmo enfoque nos arranjos institucionais; porém, em vez de supor que é possível solucionar antecipadamente os conflitos que podem surgir, admite que em circunstâncias de elevada complexidade e incerteza, dada a racionalidade limitada dos agentes, os contratos são gravemente incompletos. (FIANI, 2013, p. 24).

Obviamente, esses processos nos arranjos podem gerar incertezas, que Williamson (1986) define como racionalidade limitada de parte dos agentes envolvidos, podendo gerar ações oportunistas no processo das relações dos agentes. Outro fator indicado por Fiani (2013) é que os processos são muito complexos e por isso é possível ter algumas incertezas nos contratos e, assim, gerar ações de substituição na contrapartida do custo de transação. Essa situação estará relacionada aos agentes envolvidos no processo, pois se há uma relação de confiança e uma pressão competitiva entre as partes, poderá inibir uma atuação oportunista (processos de alta complexidade que geram grandes inovações tecnológicas – inovações radicais).

Portanto, um arranjo institucional vai especificar quais são os agentes que estarão habilitados a realizar uma transação, como também objeto(s) da transação e as formas de interações entre os agentes. Essas transações atenderão ao desenvolvimento do arranjo que estará sujeito aos parâmetros da negociação entre todas as partes e dependerá tanto dos condicionantes locais, como também simbólicos.

Essa realidade começou a gerar questionamentos na teoria econômica **convencional**, pois, segundo supõe Fiani (2013), existiria apenas uma classe geral de arranjo institucional na economia e essa classe seria o mercado, mas na atual análise o que

se destaca é a relação entre Estado – sociedade civil – mercado, que gera uma nova forma de analisar os arranjos institucionais.

Para se ter uma ideia de como se analisavam os arranjos institucionais, a Figura 02, a seguir, demonstra como funcionam as relações a partir do mercado. Segundo Fiani (2014), cada firma (empresa A e empresa B), ao se relacionar com a outra, emprega apenas seus próprios ativos, possui seus próprios direitos decisórios e faz jus a recompensas individuais. O centro estratégico, que é o agente responsável pela coordenação das empresas, encontra-se ausente; em resumo, não há a participação de um centro estratégico.

Figura 02 - Arranjos institucionais: mercado



Fonte: Fiani (2014).

Essa perspectiva analítica dos arranjos institucionais a partir dos autores como North (1990, 1991, 2009), Williamson (1985, 1996, 1999), Fiani (2013) e Gomide & Pires (2014) mudou a lógica de analisar o sistema econômico, já que há outros reguladores no mercado, e, por esse motivo, se ampliaram as análises que antes só eram feitas para o mercado e de forma generalista.

Fiani (2013) indica que esse mesmo sistema econômico desenvolve ativos específicos com grande teor de complexidade e incertezas, tornando difícil antecipar todas as circunstâncias relevantes ao futuro das transações, pois somente com a lógica do mercado não seriam perceptíveis tais circunstâncias. Por isso, de acordo com Williamson (1985), essa realidade exige o desenvolvimento de ações específicas para uma melhor

regulamentação do mercado e é a partir dos contratos que se consolidam as relações entre os arranjos. Essa situação demonstra uma maior complexidade com muitas incertezas contratuais e quando ocorre isso são necessários outros tipos de arranjos institucionais – arranjos que os autores chamam de *ex post*²⁴.

Esses arranjos *ex post* são os arranjos institucionais alternativos ao mercado, que Williamson (1985) denominou de *hierarquia e híbridos*. A hierarquia corresponde à estrutura verticalmente integrada das empresas, em que o processo produtivo flui internamente, passando de uma etapa a outra sob controle da burocracia. Ao contrário da situação em que se recorre ao mercado, no interior de uma hierarquia, os agentes responsáveis por cada etapa do processo produtivo não possuem autonomia, estando sujeitos a um comando centralizado de um controle estratégico central. Para um melhor entendimento, segundo Gomide & Pires (2014), a Figura 03 demonstra como funciona o processo de arranjos em hierarquia²⁵:

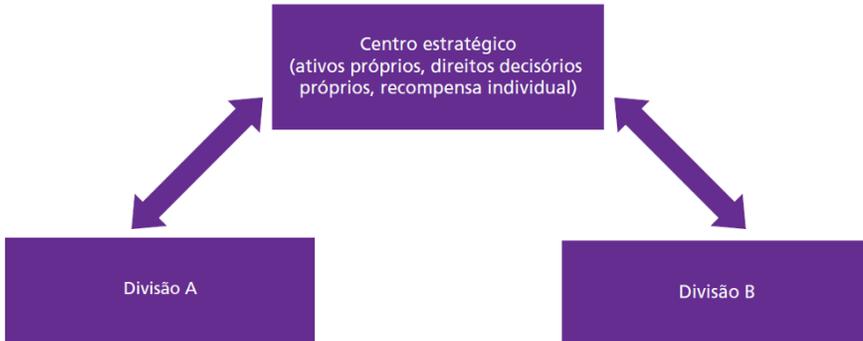
Tem-se a hierarquia: as unidades subordinadas perderam seus ativos e direitos decisórios próprios, que se encontram concentrados no centro estratégico. Da mesma forma, não há mais qualquer recompensa individual alocada fora do centro decisório, que reúne em si a responsabilidade de apurar e decidir sobre os ganhos do empreendimento. Não há aqui como presumir uma variação “contínua”

²⁴ Williamson (1985) define os custos de transação, de modo que os custos “*ex-ante*” se baseiam em preparar, negociar e salvaguardar um acordo, bem como os custos “*ex-post*” se baseiam nos ajustamentos e adaptações que resultam quando a execução de um contrato é afetada por falhas, erros, omissões e alterações inesperadas. Em suma, são os custos de conduzir o sistema econômico.

²⁵ Segundo Fiani (2014), no caso de uma estrutura hierárquica (como uma empresa privada ou estatal), o “Centro Estratégico” comanda o processo e faz os ajustes necessários. Os demais agentes (departamentos ou subsidiárias da empresa) apenas se submetem às decisões do Centro Estratégico.

entre os três arranjos: sua realidade institucional e organizacional é marcadamente distinta. (FIANI, 2014, p. 68).

Figura 03 - Arranjos institucionais: hierarquia



Fonte: Fiani (2014).

Já os híbridos combinam incentivos e controles administrativos, de forma que há elementos que se assemelham ao mercado e elementos que se assemelham a uma hierarquia; esse tipo de estrutura gera como consequência relações híbridas que combinam controles e incentivos que normalmente são de longa duração. Segundo Fiani (2013), a mesma combinação de controles e incentivos pode ser encontrada em outros arranjos híbridos, tais como: *joint ventures*, alianças estratégicas, cadeias de fornecedores, franquias, parcerias público-privadas (PPPs), parques tecnológicos etc. No caso dos híbridos, ocorre, portanto, um misto de adaptação coordenada – como nas hierarquias – e adaptação autônoma – como no mercado.

Para um melhor entendimento acerca dos arranjos institucionais híbridos, recorre-se a Fiani (2014, p. 68), também autor da Figura 04, que explica como funciona o arranjo híbrido²⁶, e argumenta:

²⁶ Fiani (2014) indica como exemplo o comitê de uma *joint venture* para pesquisa e desenvolvimento, onde a sua estrutura de governança permite que algumas decisões

Tem-se uma situação bastante distinta: o centro estratégico se faz presente atuando na coordenação das empresas envolvidas. Isto porque, agora, as duas empresas possuem ativos e direitos decisórios compartilhados na relação, assim como o centro estratégico. O fato importante, porém, é que, embora as empresas ainda disponham de recompensas individuais, há recompensas conjuntas cuja regra de alocação entre as firmas é definida pelo centro estratégico.

Figura 04 - Arranjos institucionais: híbrida



Fonte: Fiani (2014).

Para Menárd (2010), as estruturas híbridas surgem como principal foco para enfrentar a complexidade nas transações (diminuir o custo de transação), seja ela proveniente da necessidade de coordenar transações relacionadas ou por mudanças no ambiente das transações. Por isso, objetivando o enfrentamento dessa complexidade, as partes (os agentes

sejam tomadas independentemente das empresas envolvidas, enquanto outras exigem a concordância delas. Cabe ao Centro Estratégico manipular incentivos e controles administrativos de intensidade moderada, preservando a relação entre os agentes e evitando a depreciação dos ativos específicos que assumem a forma de recursos compartilhados.

envolvidos) podem aceitar compartilhar ativos²⁷ e direitos, em detrimento de perder uma autonomia com relação à estrutura de mercado. É importante destacar que essa observação é para relações de empresas dentro da atuação de um mercado, ou seja, um setor produtivo que terá uma relação híbrida com o ente público - Estado (poder público em qualquer nível administrativo).

PROCEDIMENTO METODOLÓGICO

De acordo com Pimentel Neto (2017) os procedimentos adotados foram utilizados para realizar a leitura e interpretação dos dados contidos nos portais da transparência do Governo Federal, do Governo do Estado de Pernambuco e na Matriz de Responsabilidade do Governo Federal, além dos documentos produzidos pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.

Para tanto, foram coletados dados em seis (06) sítios específicos: 1) o primeiro foi o Portal da Transparência²⁸. Nele foram coletadas as principais informações, inclusive as informações das matrizes de responsabilidade; 2) o segundo foi o portal da Copa do Mundo FIFA do Governo Federal²⁹. Ele foi usado para identificar as obras que não estavam contidas nos portais da transparência; 3) o terceiro portal foi o do Ministério dos Esportes³⁰. Nele havia informações que não apareciam nos portais da transparência; 4) o quarto portal foi o da SECOPA-PE³¹ (Secretaria Extraordinária da Copa do Mundo FIFA de 2014). Nele

²⁷ Em uma definição mais técnica sobre o que seria um ativo específico diz-se que é quando gera elevados custos irrecuperáveis em virtude de seu reduzido custo de oportunidade. Segundo Gomide e Pires (2014), no caso de “investimentos em infraestrutura, vê-se que uma fonte de especificidade de ativos é a especificidade de localização. Este gênero de especificidade decorre do fato de que o valor dos ativos está diretamente relacionado à sua localização.

²⁸ Local da fonte da pesquisa: <http://transparencia.gov.br/copa2014/home.seam>.

²⁹ Local da fonte da pesquisa: <http://www.copa2014.gov.br/pt-br>.

³⁰ Local da fonte da pesquisa: <http://www.esporte.gov.br/index.php/institucional/futebol-e-direitos-do-torcedor/copa-2014/noticias2/48174-no-balanco-final-ministro-do-esporte-destaca-sucesso-da-copa-do-mundo-no-brasil-2>.

³¹ Local da fonte da pesquisa: <http://www2.secopa.pe.gov.br/web/secopa/>.

foi possível identificar um portal da transparência com diversas informações sobre as ações no Estado de Pernambuco; 5) o penúltimo portal pesquisado foi o Diário Oficial do Estado de Pernambuco³². Nele se obtiveram as informações não encontradas nos outros sítios, principalmente quando se tratava de ações do Governo do Estado; 6) e, finalmente, o último sítio relacionado foi o do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco³³. Nele foram pesquisadas as informações da Arena da Copa do Mundo FIFA a partir dos processos informados por uma troca de informação com um gestor do TCE.

Como colocado pelo autor os dados foram pesquisados durante os meses de novembro de 2016 até janeiro de 2017 nessas plataformas supracitadas, ora servindo simplesmente como fonte complementar de informação, ora sendo a principal fonte de informação. Essa situação pode ser explicada quando, por exemplo, usou-se o sítio da Copa do Mundo FIFA para descobrir certas obras que não estavam em nenhum portal da transparência. Junto às verificações das informações, desenvolveu-se uma construção desses dados no Microsoft Excel, tabulando todas as informações e, posteriormente, gerando tabelas-síntese para facilitar as análises. Para a identificação e registro iconográficos foi feito um trabalho de campo que na data 05/01/2017 se visitou as seguintes estruturas: Ramal da Copa, Arena, Viaduto da BR-408, o que deveria ser a Cidade da Copa. Ou seja, o trabalho de campo permitiu verificar como estavam as obras e se elas, na área em questão, estão todas finalizadas.

O CASO ARENA DE PERNAMBUCO: UMA REFLEXÃO SOBRE A OBRA DA COPA FIFA DE 2014 E SEUS ARRANJOS INSTITUCIONAIS

A Arena de Pernambuco foi um dos principais empreendimentos para os eventos relacionados à Copa do Mundo

³² Local da fonte da pesquisa: <https://www.cepe.com.br/>.

³³ Local da fonte da pesquisa: <http://www.tce.pe.gov.br/internet/>.

FIFA de 2014, pois ela também fez parte dos jogos da Copa das Confederações. A Arena de Pernambuco (Figura 05) foi projetada pelo escritório de arquitetura Fernandes Arquitetos Associados, sediado em São Paulo, e foi construída a partir de uma PPP sob a forma de contrato de concessão administrativa firmado entre o Governo do Estado de Pernambuco e o Consórcio Arena Pernambuco Negócios e Investimentos, tendo como concessionária a *Odebrecht Construction Company*.

Figura 05 – Arena de Pernambuco



Fonte: Pesquisa de Campo (2017).

Essa (PPP) entre a empresa privada Odebrecht e o Estado de Pernambuco estabelecia uma concessão de 30 anos, e o parceiro privado prestaria o serviço público por esse período, tendo o Estado de Pernambuco que garantir o sucesso financeiro do empreendimento durante o período citado, caso as receitas não fossem suficientes para a recuperação dos custos relacionados ao contrato e aditivos dessa parceria que será debatida mais detalhadamente nesta seção.

Como verificado no trabalho de Pimentel Neto (2017), empreendimento haveria também no mesmo local da Arena de Pernambuco a Cidade da Copa (Figura 06). Esse local seria a

primeira cidade inteligente (*smart city*) da América Latina, pelo menos era o que se dizia, tendo como objetivo a geração de desenvolvimento para Região Metropolitana do Recife e seu estado, atraindo estruturas inovadoras em termos de aparatos de alta tecnologia, focando um novo projeto urbano de grande escala para a localidade. De acordo com Pires Advogados e Consultores (2012), relacionado ao RIMA da Cidade da Copa, o valor total estimado da obra seria de R\$ 1.053.826.000,00; sua localização seria a gleba na qual se pretendia implantar o empreendimento, ao sudeste do município de São Lourenço da Mata, fazendo fronteira com os municípios de Recife (oeste) e Camaragibe (norte), sendo a gleba lindeira ao Rio Capibaribe ao norte e a leste e à Rodovia BR-408 a sudoeste. E o principal motivo de sua construção seria a criação de uma nova centralidade urbana, planejada e adequada às necessidades do Grande Recife.

Portanto, são essas as considerações iniciais para essas duas estruturas relacionadas às obras da Copa do Mundo FIFA de 2014. Para tanto, serão desenvolvidas análises mais específicas para a Arena da Copa, visto que foram desenvolvidas documentações públicas (relatórios) sobre a situação do empreendimento; e com relação à Cidade da Copa, a discussão será feita no desenvolvimento do debate sobre a Arena de Pernambuco multiuso, pois a cidade inteligente não saiu do projeto, e, até esse momento, não há previsão de que seja construída. Por isso, ficará relacionada ao debate do estádio que, desde já, adianta-se, teve um impacto negativo pela ausência do projeto da cidade de grande escala, que daria um novo dinamismo para aquela região.

Figura 06 - Projeto da Cidade da Copa



Fonte: Globo (2012).

<http://globoesporte.globo.com/pe/noticia/2012/11/consequencias-da-copa-das-confederacoes-em-pernambuco.html>

Pimentel Neto (2017) desenvolveu um debate mais específico sobre a obra e concessão de uso da Arena Pernambuco, destaca-se que para sua construção houve, como fonte de financiamento, três arranjos institucionais: um deles entre o Governo do Estado e o BNDES, num valor de R\$ 400.000.000,00; e dois entre Arena Pernambuco Negócios e Investimentos S.A com o BNDES, num valor de R\$ 280.000.000,00, e outro com o BNB, num valor de R\$ 250.000.000,00. O total de financiamento para a construção da Arena de Pernambuco foi de R\$ 930.000.000,00. É importante destacar que sobre os financiamentos desenvolvidos diretamente com a empresa privada não há documentação para desenvolver análises, por isso, só se fez verificação para o arranjo institucional entre o Governo do Estado de Pernambuco e a Arena Pernambuco Negócios e Investimentos S.A.

Mais especificamente sobre o arranjo institucional entre o Governo do Estado e a Arena Pernambuco Negócios e Investimentos S.A., é verificado que houve uma antecipação da obra, o que, inclusive, foi ponto de destaque no questionário

aplicado com gestores da SECOPA-PE no que tange ao envolvimento dos atores; a obra foi antecipada em oito meses para que Pernambuco também fosse sede da Copa das Confederações, que ocorreu em 2013. Portanto, se for ser verificado apenas a obra do estádio, dir-se-á que o arranjo institucional foi bem desenvolvido, visto que a obra foi antecipada com sucesso para os dois eventos relacionados à Copa do Mundo FIFA de 2014. Porém, as questões sobre os gastos na obra e, principalmente, a concessão de uso de 30 anos é que geraram diversos debates. Outro valor mencionado apenas em um sítio, SECOPA-PE, é o da fiscalização da obra que teve um total de 6.044.291,81 de reais e que desenvolveu a atividade foi o Consórcio PROJETEC - Maia Melo.

No que tange aos gastos com a obra, inicialmente o valor total dela era de R\$ 379.263.314,00, porém na última matriz de responsabilidade o valor total da obra verificado foi de R\$ 529.500.000,00, gerando uma diferença de R\$ 150.236.686,00. O grande ponto é que normalmente os dados da matriz de responsabilidade são os menos atualizados, por isso, em muitos casos, com os atrasos das obras, os valores das fontes de informação são sempre diferentes das outras plataformas de pesquisa. Esse ponto de diferença chama a atenção, pois o investimento do BNDES foi de R\$ 400.000.000,00, portanto o restante do recurso, visto que não há aditivo de financiamento nas plataformas pesquisadas, deve ter sido custeado pelo Estado; para este caso é uma mera especulação, pois a informação não foi encontrada. O quadro 1 demonstra, de forma síntese, como cada plataforma de pesquisa indicava seus gastos na Arena de Pernambuco, indicando informações distintas para os gastos, tendo, inclusive, rubricas diferentes.

Quadro 1: Gastos por plataformas de pesquisa na Arena de Pernambuco

Ação	Matriz de responsabilidade - Portal da Transparência Federal (R\$)	Portal da Transparência Federal da Copa de 2014 (R\$)	Portal da Transparência Estadual SECOPA-PE - 2014 (R\$)
Arena Pernambuco - Obra	529.500.000,00	379.263.314,00	379.263.314,00
Arena Pernambuco - fiscalização da obra		6.044.291,81	
TOTAL	529.500.000,00	385.307.605,81	379.263.314,00

Fonte: Pimentel Neto (2017)

Outro problema relacionado aos custos da obra é abordado na matéria do SporTV (2016), a qual indica que a partir de estudos do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE), foi possível apontar 21 irregularidades no contrato de construção e exploração da Arena Pernambuco, espaço que recebeu cinco jogos da Copa do Mundo FIFA de 2014 e três da Copa das Confederações de 2013. O relatório, segundo a matéria, constatou que foram gastos na obra R\$ 389 milhões, porém é verificada uma diferença de R\$ 90 milhões em relação ao gasto calculado pelo consórcio liderado pela Odebrecht (R\$ 479 milhões). Essa informação é muito importante, pois o valor final não está relacionado ao informado pela matriz de responsabilidade, indicando, mais uma vez, as inconsistências dos portais que deveriam informar corretamente os gastos públicos para os eventos relacionados com a Copa do Mundo FIFA de 2014. E, ao final, não se sabe qual foi o custo da Arena Pernambuco.

Por outro lado, no que se refere a uma análise do uso do empreendimento Arena Pernambuco (multiuso), foram

pesquisados diversos documentos e o primeiro a já desenvolver críticas à PPP foi o do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (2011), quando faz críticas à modelagem econômico-financeira do projeto de PPP. As primeiras observações desse relatório referem-se ao orçamento (quadro de valores - limitando-se a uma tabela sumária dos custos globais dos macro itens de serviços da obra de construção da Arena) detalhado do projeto básico da obra; o orçamento gerencial dos serviços também se mostrou, de acordo com o relatório, demasiadamente abrangente; e não houve instrumento contratual para que os três grandes clubes da capital do Estado - Náutico, Santa Cruz e Sport - joguem seus melhores jogos na Arena, totalizando o número de 60 jogos por ano. Para esse caso, se não ocorrerem os 60 jogos, haverá um risco de ter de pagar uma contraprestação pecuniária adicional, caso o somatório das receitas operacionais e adicionais não venham a atingir 50% do valor previsto originariamente.

E como mencionado, esse ponto está totalmente relacionado à Cidade da Copa, pois no próprio documento analisado pontua-se essa preocupação.

Afirma que as diretrizes para o desenvolvimento do projeto imobiliário a ser erguido na Cidade da Copa, por sua vez, encontram-se previstas no item 5 do Anexo X do Edital. Alega que da maneira com que a PPP se encontra formatada não ficou claro qual a natureza, a complexidade e o porte dos investimentos que o parceiro privado almeja realizar no terreno cedido, tampouco as suas expectativas em termos de lucratividade. Conclui, pois, que a PPP não prevê nenhum mecanismo que permita ao poder concedente acompanhar e aferir a real rentabilidade do projeto imobiliário a ser implantado, tampouco estabelece critérios e condições para a divisão dos lucros excedentes, porventura verificados.

(TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO, 2011, p. 15).

Nesse documento verifica-se que existem diversos argumentos justificando a escolha de uma PPP, mas um dos principais é que o Governo do Estado de Pernambuco obteria uma economia da ordem de R\$ 66 milhões. Porém, o laudo do documento aponta que a falta de orçamento detalhado da obra, bem como as questões já apresentadas no que se refere à expectativa de receitas operacionais e acessórias não garantem confiabilidade aos valores apresentados, além de também não ter sido levado em consideração o valor do terreno doado à construtora.

Essa situação fica clara na matéria de Maciel (2015), quando este afirma que houve um remanejamento de R\$ 93.800.000,00 do Orçamento Fiscal de 2015 – via projeto de lei (PL) na Assembleia – para indenizar ainda a construção e custear a manutenção 2014/2015 da Arena Pernambuco. Esse número é, praticamente, quatro vezes maior que o investimento³⁴ contra a dengue e a zika (lançamento do Plano Estadual de Enfrentamento das Doenças Transmitidas pelo *Aedes aegypti*), cujo valor para o final de 2015 foi de R\$ 25.000.000,00.

A partir dessa situação, o Governo do Estado solicitou à Fundação Getúlio Vargas uma análise do uso do empreendimento para verificar sua eficiência enquanto PPP. Essa ação teve um caráter de urgência, visto que a Fundação Getúlio Vargas foi contratada pelo governo com dispensa de licitação para fazer essa avaliação, isso porque o Governo do Estado estava sofrendo diversas pressões sobre o assunto. Em matéria publicada no Diário de Pernambuco, Zirpoli (2016) enfatiza:

³⁴ Referência da informação:

<http://jconline.ne10.uol.com.br/canal/cidades/noticia/2015/11/30/pernambuco-vai-investir-r-25-milhoes-na-luta-contr-a-dengue-e-a-zika--210398.php>.

O contrato em vigor é irresponsável e extremamente oneroso, no qual o estado é obrigado a cobrir o rombo no faturamento Anual da arena caso a receita seja abaixo de 50% da meta (inatingível) de R\$ 110 milhões – num aditivo ao acordo original, por não ter acertado com o Trio de Ferro, conforme previa. Para se ter ideia, nos dois primeiros anos as receitas no empreendimento foram de R\$ 23 mi e R\$ 24 mi.

Analisando o relatório da Fundação Getúlio Vargas (2016), é verificado que o faturamento foi muito abaixo do previsto em relação à perspectiva do contrato. Verifica-se, também, que nos dois primeiros anos chegou-se a 20% do esperado, indicando o quanto foi problemática essa PPP. Segundo o relatório, de julho de 2013 a junho de 2015, a receita projetada foi de R\$ 226 milhões, entretanto a receita obtida chegou apenas a R\$ 47 milhões. Além disso, o relatório aponta para oito medidas, em curto prazo, para aperfeiçoar a mobilidade e a operação do estádio.

Depois da análise do relatório, o Governo do Estado anunciou a rescisão contratual, justificando sua decisão a partir de nove pontos; do parecer da Fundação Getúlio Vargas, que sugeriu diversas revisões; e do Tribunal de Contas do Estado, que, em matéria do SportTV (2016), apontou 21 irregularidades na PPP objeto do contrato. Assim, foi encerrado um contrato previsto para 33 anos, que previa construção e operação, mas que foi cancelado depois de cinco anos e nove meses. Portanto, o arranjo institucional voltado para a gestão do empreendimento não teve a eficiência esperada, tanto é que houve o rompimento do contrato da PPP.

Nesse contexto, o Governo do Estado assume a gestão da Arena Pernambuco e inicia ações de uso do empreendimento, como é verificado na matéria do Portal G1 (2016a) a respeito do projeto Domingo na Arena, que conta com diversas ações:

esportes, cultura, sustentabilidade, programação infantil, *tour* no estádio, alimentação, entre outros. Essa é uma ação para dar funcionalidade ao empreendimento, mas que não possibilita um retorno financeiro, pois a relação custo (do empreendimento) *versus* receita dessa ação é pífia, considerando que se cobrará o valor de 2 reais pela visita guiada na Arena e o valor de 5 reais pelo *bike tour*, que tem por objetivo realizar um reconhecimento da área do estádio de bicicleta. Para os dois casos os valores são pequenos e não vão proporcionar receita adequada para solucionar o problema do custo do empreendimento. Mas, é óbvio que essa ação, partindo da lógica do Governo, também não é para gerar receita, mas sim dar uma funcionalidade ao estádio.

A Arena ainda é usada pelos principais times do estado (Sport, Santa Cruz e Náutico) em situações eventuais; o único time que o utiliza em todos os jogos é o Clube Náutico, que, segundo Alcoforado (2016), reuniu um pequeno número de pagantes nos 13 jogos que participou em 2016 pela Série B: um pouco mais de 39 mil pessoas, mais precisamente 39.071 pessoas pagantes em 13 jogos. A capacidade oficial da Arena é de 46.154 pessoas, logo, mais de 7 mil vagas sobraram em 13 jogos, indicador que nos mostra que a Arena de Pernambuco não está tendo sua lotação máxima tampouco tendo a receita adequada para cobrir os gastos do empreendimento multiuso. Essa situação está se repetindo no ano de 2017, pois, de acordo com a página PE 360°, os jogos do Náutico vêm tendo uma média de 1961 torcedores, gerando uma média de ocupação de 4% e uma arrecadação com bilheteria média de R\$ 36.890, totalizando R\$ 111.000,00. Para o Ano de 2018, figura 07, o Náutico teve uma média de público de aproximadamente 6.000 torcedores pagantes, muito abaixo da totalidade do empreendimento, tendo um índice de ocupação de apenas 13%. Em resumo, a situação de mau uso, no que se refere ao quantitativo de público, continuou para 2018, mesmo com o Náutico sendo campeão Pernambuco e disputando a série C do Brasileirão.

Figura 07 - Dados do Náutico Gerais 2018



Fonte: <http://app.globoesporte.globo.com/futebol/publico-no-brasil/time/nautico/>

A situação com relação ao uso já se apresenta complicada, mas pode piorar, pois parte da torcida, depois de certo tempo, vê a Arena de Pernambuco com um “estádio neutro”, ou seja, seguindo uma perspectiva analítico-fenomenológica, os torcedores do Náutico não se identificam com o estádio, e, atualmente, boa parte de sua torcida, preferiria jogar no seu antigo campo – Os Aflitos – onde havia uma grande identidade com a torcida. Essa informação foi verificada em matéria do Portal G1 (2016b), segundo a qual 95% dos torcedores querem voltar aos Aflitos.

Portanto, não há uma definição sobre o que será feito com a Arena de Pernambuco, pois há diversas situações que mostram que os principais times de Pernambuco querem continuar jogando em seus estádios, e só em momentos pontuais que poderá haver alguns jogos na Arena. No caso do time Náutico, como indica a matéria, também há uma indicação de saída da Arena; o fato de não ter acontecido ainda é porque o Náutico necessita de R\$ 2.000.000,00 para reformar o Estádio dos Aflitos, que há mais de três anos não é usado nem reformado. Porém, a partir de uma nova gestão, o Náutico conseguiu arrecadar o recurso supracitado e voltará ao

Estádio dos Aflitos ainda em 2018, como coloca a matéria do UOL (2018).

Por fim, existem cinco processos no TCE (Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco) que estão sendo analisados especificamente para o Estádio da Copa do Mundo FIFA de Pernambuco – a Arena de Pernambuco. Foram informados os seguintes processos: a) Exploração da Arena – contratação da construção e exploração - 1103358-7; b) acompanhamento da execução da obra - 1201648-2; c) exploração do empreendimento - 1405057-2; d) denúncia do deputado estadual Edilson Francisco da Silva; e) rescisão contratual - 1603642-6.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como considerações finais é importante destacar que esse artigo está vinculado a um projeto maior do Observatório das Metrópoles que tem como um dos objetivos entender essas relações institucionais a partir de outra ótica. A partir desse estudo de caso, a extinta PPP Arena Pernambuco, atual Arena de Pernambuco, é possível verificar que, neste caso, as relações institucionais híbridas potencializam a lógica do capital – o mercado – tendo fins minimalistas para economia e alguns setores específicos, ou seja, sem ter preocupações com a totalidade, atuando de forma deletéria para sociedade e Região Metropolitana do Recife.

Além disso, foi verificado que o princípio da eficiência não foi respeitado para a obra do estádio da copa em Pernambuco, pois os dados não apresentados nos diversos portais são inconsistentes no que tange o custo financeiro e também no que tange o uso do equipamento urbano, gerando assim indicativos negativos para respectiva obra. Portanto, os primeiros resultados sugerem a conformação de coalizões pró-mercado, com intervenções que fomentam e potencializam o empreendedorismo urbano para a Região Metropolitana do Recife (RMR).

REFERÊNCIA

ANDRADE, Manuel Correia de. **Formação Econômica e Territorial do Brasil**. Recife: Manssagana, 2003. 248 p.

ALCOFORADO, Rômulo. Somados, públicos pagantes do Náutico no ano não lotam Arena de PE. **G1**, Recife. 2016 acessado em 15/02/2017 <http://globoesporte.globo.com/pe/futebol/times/nautico/noticia/2016/09/somados-publicos-pagantes-do-nautico-nao-lotam-arena-de-pe.html>

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

FIANI, Ronaldo. **Arranjos institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Brasília: Rio de Janeiro, 2013.

FIANI, Ronaldo. Arranjos institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas IN: GOMIDE, Alexandre Ávila; PIRES, Roberto Rocha. **Burocracia, democracia e políticas públicas: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento**. Texto para Discussão (IPEA. Brasília), v. 1940, p. 01-65, 2014

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS - FGV. **Elaboração de estudos que promovam aprimoramentos do programa estadual de parcerias público-privadas, a partir do caso da concessão administrativa para exploração para a arena multiuso da Copa de 2014**. 2015 acessado em 20/03/2016 disponível em: <http://www2.transparencia.pe.gov.br/web/portal-da-transparencia/fgv>

G1a. **Arena Pernambuco terá programação de entretenimento aos domingos**. PE 360. Recife, 2016. Acessado em 15/02/2017 disponível em: <http://g1.globo.com/pernambuco/noticia/2016/07/arena-pernambuco-tera-programacao-de-entretenimento-aos-domingos.html>

G1b. **Quase unânime, volta aos Aflitos é aprovada por torcedores do Náutico.** PE 360. Recife, 2016. Acessado em 15/02/2017 disponível em: <http://globoesporte.globo.com/pe/futebol/times/nautico/noticia/2016/03/quase-unanime-volta-aos-aflitos-e-aprovada-por-torcedores-do-nautico.html>

GOMIDE, Alexandre Ávila. (Org.); PIRES, Roberto Rocha. (Org.). **Capacidades Estatais e Democracia:** arranjos institucionais de políticas públicas. 1. ed. Brasília: IPEA, 2014. v. 1. 385p.

GOMIDE, Alexandre Ávila; PIRES, Roberto Rocha. **Governança e Arranjos Institucionais de Políticas Públicas.** Curso na ENAP, Brasília, 2014 Acessado em 12/08/2016 disponível em: <https://pt.scribd.com/doc/296449988/Governanca-e-Arranjos-Institucionais>

MACIEL, Ayrton. Custo final da Arena PE pode passar de R\$ 2,6 bilhões. **Jornal do Comércio,** Recife, 2015. Acessado em 14/02/2017 disponível em: <http://jconline.ne10.uol.com.br/canal/politica/pernambuco/noticia/2015/02/13/custo-final-da-arena-pe-pode-passar-de-r-26-bilhoes-168260.php>

MÉNARD, Claude. **Hybrid organizations.** In: KLEIN, P. G.; SYKUTA, M. E. The Elgar companion to transaction costs economics. Reino Unido: Cheltenham, 2010.

NORTH, Douglas. "Institutions". **Journal of Economic Perspectives,** Pittsburgh (USA), v. 5, n. 1, p. 97-112, 1991.

_____. Institutions, institutional change and economic performance. New York: **Cambridge University Press,** 1990.

_____. **Understanding the Process of Economic Change. Institutional Barriers to Economic Change:** Cases Considered. In: Forum Series on the Role of Institutions in Promoting Economic Growth. Washington, 2003. <http://www.mercatus.org/uploadedFiles/Mercatus/Publications/U>

nderstanding%20the%20Proce
ss%20of%20Economic%20Change.pdf

NORTH, Douglas. C.; WALLIS, John Joseph; WEINGAST, Barry R. Violence and social orders: a conceptual framework for interpreting recorded human history. **Cambridge: Cambridge University Press**, 2009.

PERNAMBUCO. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO – TCE. **Relatório análise do Contrato de Concessão Administrativa para Exploração da Arena Multiuso da Copa de 2014**. Recife, 2011. Acessado em 20/03/2016. Disponível em: <<http://www.tce.pe.gov.br/internet/>>, processo: 1103358-7.

PIMENTEL NETO, José Geraldo. **Arranjos institucionais e gestão urbana**: uma análise do desenvolvimento local-regional na Região Metropolitana do Recife – o legado da copa do mundo FIFA de 2014. 259f (Tese de Doutorado). Programa de Pós-Graduação e Desenvolvimento Urbano. Universidade Federal de Pernambuco. 2017.

PIRES ADVOGADOS E CONSULTORES. **Relatório de Impacto Ambiental – RIMA**: Projeto Cidade da Copa. 2012 Acessado em: 20/03/2016 disponível em: <http://www.cprh.pe.gov.br/downloads/RIMA-cidade-da-copa.pdf>

SPORTV. TCE: Arena Pernambuco custou R\$ 90 mi a menos que dito por empreiteira. **Globo**, Rio de Janeiro, 2016. Acessado em: 14/02/2017 disponível em: <http://sportv.globo.com/site/programas/sportv-news/noticia/2016/03/arena-pernambuco-custou-r-90-milhoes-menos-que-o-declarado.html>

UOL – Blog do torcedor. **Dirigente diz que apesar do atraso, volta aos Aflitos deve ser ainda em 2018**. UOL, Recife-PE – 2018. Acessado em 20/09/2018 disponível em: <http://blogs.ne10.uol.com.br/torcedor/2018/06/04/dirigente-atraso-volta-aflitos-2018/>

WILLIAMSON, Oliver. Strategy Research: Governance and Competence Perspective. **Strategic Management Journal**, v. 20, n. 12, p. 1087-1108, December, 1999.

_____. The economic institutions of capitalism: firms, markets, **relational contracting**. New York: Free Press, 1985.

_____. The Mechanisms of Governance. New York: **Oxford University Press**, 1996.

_____. The New Institutionalism Economics: taking stock, looking ahead. **Journal of Economic Literature**, Pittsburgh, v. 38, n. 3, p. 595-613, Sep. 2000.

ZIRPOLI, Cássio. Relatório da FGV comprovando o cenário óbvio na Arena PE custou R\$ 1,3 milhão. **Diário de Pernambuco**. Recife 2016. Acessado em: 14/02/2017. Disponível em: <<http://blogs.diariodepernambuco.com.br/esportes/2016/04/16/relatorio-da-fgv-comprovando-o-cenario-obvio-na-arena-pe-custou-r-13-milhao/>>

CAPÍTULO 4

GOVERNANÇA METROPOLITANA E REGIMES URBANOS: UM ESTUDO SOBRE O ESPAÇO URBANO DA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE

José Geraldo Pimentel Neto

Universidade Federal de Pernambuco – UFPE –
gerageo@gmail.com

Arnaldo de Souza

Universidade Federal de Pernambuco – UFPE
arnaldosouza92@hotmail.com

Flávio Antonio Miranda de Souza

Universidade Federal de Pernambuco – UFPE -
fdesouza67@gmail.com

Maria Ângela de Almeida Souza

Universidade Federal de Pernambuco – UFPE -
souza.mariaangela@gmail.com

RESUMO - A gestão do espaço urbano tem experimentado, nas últimas décadas, o avanço de novas formas de relacionamento entre o público governamental e o privado, dinamizando a ação dos mercados na provisão de obras e serviços públicos. No Brasil, essa lógica está muito atrelada ao período pós-constituição de 1988 que teve como base a descentralização dos poderes. Além disso, o princípio da eficiência do setor público corroborou para o estreitamento e aprimoramento das relações público-privado. Este quadro institucional possibilitou maior autonomia gerencial aos municípios. Porém, diante do contexto de crise fiscal do Estado brasileiro, os municípios que dependem de transferência orçamentária da União, têm tentado buscar alternativas de financiamento para a provisão das obras e serviços públicos com a injeção de capital privado. Frente à essa problemática, o presente artigo cumpre o objetivo de realizar uma análise teórica-qualitativa das relações institucionais, aportando-se dos conceitos de “espaço

urbano” e “regimes urbanos”, com enfoque na dinâmica das novas formas/práticas de (re)produção do espaço urbano capitalista. Partimos do pressuposto de que tais relacionamentos fomentam o surgimento de coalizões estratégicas, com efeitos econômicos, políticos e sociais nas dinâmicas de transformações das cidades. Tendo como escopo de investigação a Região Metropolitana do Recife (RMR), adotamos o estudo de caso como estratégia metodológica, em que foi necessário estabelecer uma verificação dos arranjos de governança metropolitana presentes, expressos nas parcerias público-privadas (PPPs) da Arena Pernambuco e do Programa Cidade Saneada. Os resultados do estudo sugerem a conformação de coalizões pró-mercado, com intervenções que fomentam e potencializam o empreendedorismo urbano, assim como há ações descontinuadas de relacionamento interinstitucional nos diferentes níveis de governo.

Palavras-chave: Espaço urbano, regimes urbanos e Região Metropolitana do Recife.

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como foco principal o desenvolvimento do debate teórico preliminar sobre os regimes urbanos e suas potencialidades no que tange as relações entre os diversos atores que compõem a sociedades e que promovem coalizações estratégicas para o desenvolvimento da cidade em articulação com mercado. Essa pesquisa tem como escopo de análise a Região Metropolitana do Recife (RMR) objetivando uma investigação das Parcerias Público-Privadas (PPP) da Arena Pernambuco e do Programa Cidade Saneada.

OBJETIVOS

Os principais objetivos do Observatório das Metrôpoles (2014, p. 6) são: (i) Contribuir para colocar a questão do desenvolvimento urbano no centro do debate sobre desenvolvimento nacional reconhecendo a importância da dinâmica urbana-metropolitana

como elemento crucial para pensar o passado, o presente e o futuro da nação brasileira; (ii) identificar mecanismos produtores de bloqueios e avanços no bem-estar urbano, na sustentabilidade ambiental e na superação das desigualdades sociais; (iii) desenvolver uma teoria na escala metropolitana, mobilizando conhecimentos disciplinares particulares, e metodologias de pesquisa visando contribuir para a constituição de uma plataforma de conhecimento sobre o tema urbano-metropolitano; e produzir subsídios visando contribuir com a formação de políticas públicas e novos padrões de governança metropolitana fundadas na justiça social e na democracia. É importante destacar que esses objetivos estão entrelaçados com toda a rede de pesquisa e cada Núcleo desenvolverá seus respectivos estudos com suas respectivas áreas de pesquisa.

Para esta pesquisa que tem como foco o Núcleo Recife da rede do Observatório das Metrôpoles, os principais objetivos dentro do artigo são: (i) desenvolver um primeiro debate teórico para o conceito de regimes urbanos; (ii) desenvolver pesquisa aplicada preliminar para duas PPP da Região Metropolitana do Recife: Programa Cidade Saneada e Arena Pernambuco e (iii) debate os resultados preliminares das duas pesquisas com a teoria dos regimes urbanos e suas respectivas coalizões.

METODOLOGIA

É importante destacar que a metodologia desenvolvida nesse estudo é preliminar, pois o debate na área de regimes urbanos requer uma compreensão das realidades do território a partir do tempo e, com visto em outras pesquisas, essa realidade ainda não foi muito estudada na América Latina que tem suas especificidades.

De forma inicial Stone (1993) chama a atenção para o que são os regimes urbanos. Para ele as diferentes formas de relação entre Governo e Mercado - entendendo essa relação com o privado

(empresa) - são guiadas por interesses mútuos (relações mútuas) duradouras, gerando cooperação medidas por diversas questões, tais como: a criação de novos empregos, criação de um novo empreendimento urbano, novas leis ou diretrizes no solo urbano, entre outros modificando as questões econômicas, sociais, ambientais, culturais, políticas de uma determinado local.

É verificado que nessa teoria há como foco o entendimento das coalizões entre o público e o privado na gestão e desenvolvimento das cidades. Por isso, é necessário compreender os quatrotipos de regimes definidos por Stone (1989) *apud* Silva *et al* (2017), são eles:

a) regimes de manutenção (*maintenance*) ou "zelador" - querem melhores serviços prestados, querem impostos mais baixos, querem a comunidade estável, etc. b) regimes de desenvolvimento (*development regimes*) - buscam modificar (transformar, desenvolver, alterar) o uso do solo visando o crescimento (criação de valor); c) regimes de classe média progressista (*middle-class progressive regimes*) - com agendas como meio ambiente, política cultural, patrimônio histórico, etc. d) por fim, regimes de Classe C (*lower-class opportunity expansion regimes*) em expansão - crescer em oportunidades de emprego, renda e moradia acessível (propriedade). (Silva *et al* (2017), p.7)

Esses tipos de regimes normalmente focam coalizões pró-crescimento (normalmente pró-mercado- lógica do mercado) e são vistas como uma das políticas de relação (cooperação) que podem fazer as cidades ascenderem (estrategicamente) em um período de tempo amplo, possibilitando um regime voltado para a lógica do mercado que pode ter explicações históricas, a partir da formação do território, ou mesmo de suas leis e posteriormente ações com um menor temporalidade voltadas para a lógica de relações

contratuais (arranjos institucionais) e finalmente as reações mais rotineiras, ou seja do dia-a-dia.

Para tentar explicar essa relação de vários tempos (longo, médios, curtos e rotineiros) em um determinado local foi preciso recorrer a teoria das instituições, mais especificamente a teoria da economia institucional. O debate que se tentou relacionar com os regimes urbanos foram os dos “Níveis da economia institucional” desenvolvidos por Williamson (2000) e trabalhados por Müller (2012). De forma preliminar e simples é verificado na figura I que é possível relacionar os níveis da economia institucional com o debate dos regimes urbanos, pois cada nível é um eixo/plataforma de análise (formação do território, ambiente institucional, arranjos institucionais, rotina) de uma fase de compreensão dos regimes urbanos. Portanto, para cada eixo do nível institucional é possível desenvolver um debate teórico-metodológico-prático para compreender o regime urbano.

Figura I: Níveis da economia institucional e os regimes urbanos



Fonte: Williamson (2000); traduzido/adaptado por Müller (2012), modificado pelos autores (2018)

Para uma melhor compreensão dessa metodologia específica para analisar um dos níveis da economia institucional deve-se

estudar o trabalho de Pimentel Neto (2017) para a compreensão dos arranjos institucionais (N3) da Copa do Mundo de 2014 no Estado de Pernambuco. Essa etapa metodológica já foi compreendida é preciso desenvolver/pesquisar para as outras etapas para dos níveis da economia institucional. E finalmente, correlacionar esses eixos temporais com as práticas espaciais de Corrêa (1995) e Pimentel Neto *et al* (2007) que indicam as principais formas de modificação do espaço urbano no capitalismo, são elas: Seletividade, Fragmentação, Remembramento, Antecipação, Marginalização e Reprodução da região reprodutora.

Por fim, para o que tange a metodologia, é importante destacar, novamente, que é uma pesquisa preliminar e que pode haver equívocos nesta metodologia, pois a pesquisa ainda está em desenvolvimento e adequações podem ocorrer nesta etapa da pesquisa.

RESULTADOS PRELIMINARES

Os resultados que serão trabalhados neste artigo possuem tempos diferentes no estágio da pesquisa. O primeiro deles foi desenvolvido no estudo de caso da PPP - Arena Pernambuco (PIMENTEL Neto, 2017). O outro trabalho voltado para o Programa Cidade Saneada na RMR está em desenvolvimento no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano por Arnaldo Souza, tendo a orientação da professora Ângela Souza, por este fato, alguns resultados serão mais verificados em um trabalho que outro, pois, logicamente, uma pesquisa já foi finalizada, mas não impedindo de identificar alguns processos similares, mesmo com a outra pesquisa estando em desenvolvimento, neste sentido, a apresentação desses resultados será dividida em seções, a primeira, o estudo voltado para a PPP da Arena Pernambuco e logo depois, o estudo da PPP do Programa Cidade Saneada.

PPP Arena Pernambuco

Essa PPP foi desenvolvida com o objetivo de construir um estádio para a Copa das Confederações e Copa do Mundo FIFA de 2014 em Pernambuco. É importante destacar que esse Estádio iria fazer parte de uma nova estrutura que, de acordo Pires Advogados e Consultores (2012), com a primeira cidade inteligente da América Latina no município de São Lourenço da Mata em Pernambuco. Porém, esse projeto, até o momento, não saiu do papel e de alguns desenhos, ficando apenas o Estádio – Arena Pernambuco, essa ação tinha como objetivo a prática espacial antecipação e seletividade, porém como não foi desenvolvida a estrutura prometida, o atual momento é de marginalização espacial.

No que tange especificamente a PPP Arena Pernambuco é visto que para sua construção e desenvolvimento foram necessários, de acordo com Pimentel Neto (2017), sete (7) arranjos institucionais para o seu desenvolvimento. Entre eles os arranjos institucionais públicos hierarquizados com objetivo de repasse de recurso e os arranjos institucionais híbridos (público-privado) que tinham como objetivo o repasse do recurso para a empresa privada desenvolver o projeto.

Pimentel Neto (2017) indica que essa ação gerou inconsistências nas pesquisas informativas de transparências dos governos federais e estaduais não tendo um valor definido, mas acreditasse que o valor mais correto, por conta do detalhamento na plataforma de pesquisa, são os dados do Estado de Pernambuco que tem como valor repassado de 385.307.605 de reais que o principal montante foi para a obra e uma pequena parte para a fiscalização. Mas, o próprio consórcio conseguiu pegar investimento com o BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) e BNB (Banco do Nordeste) esse recurso teve um total de R\$ 530.000.000,00, ou seja, aparentemente, a obra Arena Pernambuco foi bancada com recurso público ora via

repasso do governo estadual ora de um contrato com os bancos federais.

Porém, essa realidade da PPP não foi até o fim do contrato, pois de acordo com Pimentel Neto (2017) depois da análise do relatório o Governo do Estado anunciou a rescisão, justificando a partir de nove (9) pontos, junto com o parecer da Fundação Getúlio Vargas, que sugeriu diversas revisões e do Tribunal de Contas do Estado, em matéria do SportTV (2016), que apontou 21 irregularidades na mesma PPP. Portanto, foi encerrado um contrato previsto para 33 anos, entre construção e operação que foi cancelado depois de cinco anos e nove meses. Portanto, o arranjo institucional voltado para a gestão do empreendimento não teve a eficiência esperada, tanto é que houve o rompimento do contrato da PPP.

Além disso, a realidade da Arena Pernambuco é de um uso bem inconstante, visto que só o Clube Náutico do Capibaribe utiliza normalmente, gerando uma quantidade de pessoas nos jogos bem irrisório. Em resumo, uma Estádio que está sendo pouco usado que se está convencionando ser chamado de “elefante branco”, pois seu uso não está de acordo com o investimento desenvolvido.

PPP do Saneamento

O pacto realizado com essa PPP se pauta pela promessa de universalização dos sistemas de coleta e tratamento do esgotamento sanitário da RMR. As alterações pretendidas são bastante expressivas: ao término da implementação das obras, estima-se a ampliação da cobertura da rede de esgotos de 28% para 90%, tratamento de 7% para 100% de todo o esgoto coletado, ampliação do número de estações de tratamento de 54 para 69, o número de estações elevatórias deve aumentar de 139 para 418 e a rede de esgoto em si deve aumentar de 1,9 mil km para 10 mil km.

A PPP do saneamento, como é conhecido o Programa Cidade Saneada, foi concebida inicialmente como parceria entre a Companhia Pernambucana de Saneamento (COMPESA) e o

Consórcio Grande Recife, liderado pela empresa Foz35 (ligada à Odebrecht Ambiental) e é considerada a mais ambiciosa do país na área, em termos de abrangência territorial e aporte de investimentos, com financiamento pela Caixa Econômica Federal, que tem como fonte os recursos do FGTS e do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste³⁶ (FDNE). A meta é levar os serviços de coleta e tratamento de esgoto para 3,7 milhões de pessoas (população continente da RMR, compreendendo um total de 40% dos moradores do Estado de Pernambuco) no prazo estabelecido de 12 anos.

A parceria entre COMPESA e o Consórcio trata-se de um contrato de concessão administrativa para explorar os sistemas de esgotamento sanitário, e não se limita à produção de infraestruturas, mas promete englobar, na sua escala de abrangência, a recuperação dos sistemas existentes, a gestão destes e a execução de trabalhos socioambientais, agregando ganhos qualitativos às condições de vida urbana da população beneficiada pelo Programa. Lançar mão de uma PPP foi uma medida imprescindível, do ponto de vista do investimento e do cumprimento da oferta dos serviços de saneamento básico à toda a população da RMR.

No entanto, a existência de uma cláusula no contrato de concessão, pela qual apenas as áreas com urbanização prévia poderão receber a oferta desses serviços, põe em descrédito a promessa de universalização, considerando, sobretudo, que os assentamentos habitacionais informais, somente na cidade do Recife, se aproximam dos 50%.

³⁵ No ano de 2016, a Odebrecht Ambiental vendeu seus ativos à canadense Brookfield, que se comprometeu a cumprir os contratos assumidos pela empresa brasileira. Atualmente a empresa chama-se BRK Ambiental.

³⁶ Ancorado no Ministério da Integração Nacional, visa assegurar recursos para a realização de investimentos na área de atuação da SUDENE, em infraestrutura e serviços públicos e em empreendimentos produtivos com grande capacidade germinativa de novos negócios e novas atividades produtivas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como considerações finais é importante destacar que esse artigo está atrelado a um projeto maior do Observatório das Metrópoles e que, como ele está em desenvolvimento, muito do que foi apresentado será testado e pode haver modificações nos procedimentos metodológicos ou mesmo da metodologia. No próprio artigo é perceptível essa situação, visto que estão dois trabalhos que possuem temporalidades distintas com resultados finalizado, em um dos casos, e o outro em desenvolvimento, indicando, mais uma vez, que é possível que haja modificações na finalização do projeto maior.

O que foi verificado, até o momento da pesquisa, é que essas relações institucionais duradouras potencializam a lógica do capital – o mercado – tendo fins minimalistas para economia e alguns setores específicos, ou seja, sem ter preocupações com a totalidade, atuando de forma deletéria para sociedade e cidades (espaço urbano).

No que tange o trabalho de Pimentel Neto (2017) é verificado que os arranjos institucionais potencializarão a lógica do capital – o mercado – tendo fins minimalistas para economia e alguns setores específicos, ou seja, sem ter preocupações com a totalidade, atuando de forma deletéria para sociedade e território.

Os resultados do estudo sugerem a conformação de coalizões pró-mercado, com intervenções que fomentam e potencializam o empreendedorismo urbano, assim como há ações descontinuadas de relacionamento interinstitucional nos diferentes níveis de governo.

REFERÊNCIA

CORRÊA, Roberto Lobato. **Espaço, um conceito-chave da geografia**. In: CASTRO I.E. et al. (Orgs.). Geografia: conceitos e temas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995, pp. 15-47.

MÜLLER, William Davis Teixeira. **Arranjos institucionais da exploração de energia**

renovável do Brasil: uma análise de aspectos da sustentabilidade das fontes hidráulica e eólica. 2012. 59f (monografia em economia). Curso de Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2012.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **As metrópoles e o direito à cidade:** Conhecimento, inovação e ação para o desenvolvimento urbano – Programa de pesquisa da Rede Observatório das Metrópoles 2015-2020. Projeto de Pesquisa, Rio de Janeiro, 2014.

PIMENTEL NETO, José Geraldo. **Arranjos institucionais e gestão urbana:** uma análise do desenvolvimento local-regional na Região Metropolitana do Recife – o legado da Copa do Mundo FIFA de 2014. 259f (Tese de Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano. Universidade Federal de Pernambuco. 2017.

PIMENTEL NETO, J. G.; NÓBREGA, Pedro Ricardo da Cunha; CASTRO, Felipe Cesar Nascimento de; ALBUQUERQUE, Felipe José Alves de; MELO, Jefferson Santana; SANTOS, Rogério Antonio de Araujo; SILVA FILHO, Paulo Alves. **Globalização e construção espacial:** a redefinição do espaço nos países periféricos. In: As Américas: encruzilhadas locais, 2007, Recife. Seleção de artigos do seminário - As Américas: encruzilhadas locais. Recife: Anais do evento, 2007. v. 1. p. 354-367.

PIRES ADVOGADOS E CONSULTORES. **Relatório de Impacto Ambiental – RIMA:** Projeto Cidade da Copa. 2012. Acessado em: 20/03/2016 disponível em: <http://www.cprh.pe.gov.br/downloads/RIMA-cidade-da-copa.pdf>

SILVA, Alessandro Ferreira Cardoso da; CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento. **Regimes Urbanos e Governança Democrática:** abordagens sobre o Poder na Cidade. XVII ENAPUR, São Paulo, 2017

SPORTV. **TCE**: Arena Pernambuco custou R\$ 90 mi a menos que dito por empreiteira. **Globo**, Rio de Janeiro, 2016. Acessado em: 14/02/2017 disponível em: <http://sportv.globo.com/site/programas/sportv-news/noticia/2016/03/arena-pernambuco-custou-r-90-milhoes-menos-que-o-declarado.html>

STONE, Clarence. Urban regimes and the capacity to govern: A political economy approach. **Journal of Urban Affairs**, 1993.

WILLIAMSON, Oliver. The New Institutionalism Economics: taking stock, looking ahead. **Journal of Economic Literature**, Pittsburgh, v. 38, n. 3, p. 595-613, Sep. 2000.

CAPÍTULO 5

CONTEXTO POLÍTICO-INSTITUCIONAL E COALIZÃO PARA A PPP ROTA DOS COQUEIROS, NO COMPLEXO IMOBILIÁRIO RESERVA DO PAIVA, REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE- PE

Adauto Gomes Barbosa – IFPE
adautogb@gmail.com

José Geraldo Pimentel Neto – UFPE
gerageo@gmail.com

Flávio Antonio Miranda de Souza – UFPE
fdesouza67@gmail.com

INTRODUÇÃO

A Parceria Público-Privada (PPP) em análise resultou na implantação do sistema viário da praia do Paiva, onde está situado o complexo imobiliário, residencial e de serviços Reserva do Paiva, no litoral sul da Região Metropolitana do Recife. A vigência contratual é de 33 anos e para isso foi criada a Concessionária Rota dos Coqueiros, uma Sociedade de Propósito Específico (SPE) constituída pela Odebrecht Rodovias (74,1%), Grupo Cornélio Brennand (25%) e Odebrecht Infraestrutura (0,9%). O sistema viário do Paiva compreende 6,2 km de extensão e uma ponte com 320 metros ligando os municípios de Jaboatão dos Guararapes e Cabo de Santo Agostinho (Foto 1), e entrou em operação em 20 de junho de 2010.

Foto 1 - Vista aérea de um trecho do complexo viário do Paiva



Fonte: Concessionária Rota dos Coqueiros.

Disponível:

<https://www.tce.pe.gov.br/internet/docs/relatoriocontasgoverno/1648/11-relatorio-ppp2013.pdf> Acessado em 10 nov 2018.

O projeto do referido sistema viário foi idealizado pelo Comitê Gestor de Parcerias Público-Privadas de Pernambuco (CGPE) no início de 2006 tendo sido celebrado em dezembro do mesmo ano, sendo também o primeiro contrato de PPP de concessão patrocinada no estado. Conforme dados do relatório das contas da PPP enviadas ao Tribunal de Contas do Estado correspondentes ao ano de 2015, o valor estimado da execução da obra do sistema viário foi da ordem de R\$ 143.202.622,48, tendo como data-base dezembro de 2015 (PERNAMBUCO, 2015). Os recursos foram obtidos por meio de financiamento do Banco do Nordeste, com apoio da SUDENE, portanto com amplo respaldo de agências estatais, como é de praxe nesse tipo de projeto.

Essa rodovia de apenas 6,2 quilômetros logo ganhou importância no contexto da RMR, pois também propicia o encurtamento da distância entre o Recife e o Complexo de Suape. A PPP também constituiu um importante vetor para viabilizar o

complexo imobiliário Reserva do Paiva e mostra o quão forte é o poder dos agentes capitalistas imobiliários, a ponto de trazer o Estado a reboque de suas coalizões, mesmo que este último esteja longe de agir como mero coadjuvante na produção do espaço urbano metropolitano.

Parte-se da hipótese que a PPP Rota dos Coqueiros fez parte do ápice do Estado social liberal em Pernambuco e sua cadeia de decisões, envolvendo o trajeto, a forma de inserção do Estado, a opção pela PPP e a definição do padrão técnico do empreendimento, revela o caráter estratégico dessa coalizão como primeira experiência no âmbito estadual, servindo, inclusive, de piloto para o lançamento de outras PPPs. Desde a gestão Eduardo Campos (2007-2014), têm sido cada vez mais recorrentes as experiências de gestão por meio de Organizações Sociais (OS) em atividades consideradas não exclusivas da ação do Estado.

Da mesma forma, a tônica do empresariamento urbano se fortalece na gestão do Recife, seja pela inserção crescente do Porto Digital como OS, seja pela configuração de operações urbanas que conformam novas coalizões público-privadas, a exemplo da operação Porto Novo Recife, relacionada à requalificação da zona portuária do Bairro do Recife, na área central da cidade, em decorrência de uma operação urbana consorciada envolvendo o governo estadual e a iniciativa privada. Esse é o novo contexto institucional em que se funda cada vez mais a atuação do Estado, sendo que em Pernambuco a configuração da PPP Rota dos Coqueiros representou o ponto de partida para o que se poderia chamar de uma nova fase do empresariamento da gestão pública, explicitamente orientada para esse tipo de coalizão.

Diante do exposto, o presente trabalho analisa o contexto político-institucional e os termos da coalizão para a PPP Rota dos Coqueiros, com a implantação do sistema viário do Paiva, cuja construção impulsionou o processo de valorização dos negócios no âmbito do megaprojeto imobiliário da Reserva do Paiva, além de

ter facilitado o acesso entre o Recife e o Complexo Industrial-Portuário de Suape, não obstante do ponto de vista das intencionalidades dos parceiros privados envolvidos, foi o primeiro aspecto o objetivo primordial dessa coalizão. Busca-se, com isso, compreender como tal iniciativa assumiu papel essencial para destravar o processo de lançamento de futuras PPPs, ainda que o quadro de crise econômica e política que se impôs a partir de 2014 tenha dificultado tal processo, o fato é que a PPP do sistema viário do Paiva foi concebida para cumprir essa tarefa.

DA REFORMA DO ESTADO ÀS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

O tema reforma do Estado tem sido objeto de debate desde a redemocratização do país, na segunda metade da década de 1980, e ganhou força com a abertura econômica no governo Collor, no início dos anos 1990, e no governo FHC (1995-2002). A propósito, em 1995, foi criado o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) e, em 1998, para além dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, que constam no Artigo 37 da CF de 1988, a Emenda Constitucional nº 19 acrescentou o princípio da eficiência, o que obrigou a administração pública em todos os níveis a “obter os melhores resultados com os meios escassos disponíveis, e com o menor custo” (SOUZA & CAVALCANTI, 2013, p. 5). Trata-se de uma clara expressão do chamado do Estado social liberal (BRESSER-PEREIRA, 2001), que preconiza a administração pública ancorada na busca de eficiência para a obtenção de resultados.

Nesse sentido, Azevedo & Andrade (1997) ressaltam que a concepção de reforma do Estado proposta por Bresser Pereira tomou por base valores como eficiência, competição, qualidade e custo tirados de tríplice matriz: o setor privado, a economia e as novas tendências da administração pública estadunidense à época. Não por acaso, foi justo a partir da reforma proposta por Bresser Pereira que se recorreu a mecanismos de gestão não estatais, como

as OS ou ainda a constituição de SPE, dentre outros instrumentos como consórcios e operações urbanas. Assim, sob a justificativa de dinamizar a economia, o Estado passou a atuar cada vez mais com vistas a atrair investimentos para favorecer a iniciativa privada, incluindo o setor imobiliário, por meio de coalizões como as PPPs, que nada mais são do que mecanismos para a reprodução do capital em vários segmentos da economia, incluindo os ligados à infraestrutura urbana.

A despeito de ajustes propostos e alguns realizados, sobretudo nos governos Collor e FHC, o debate acerca do tamanho e do escopo da reforma do Estado é algo ainda hoje considerado inconcluso por muitos analistas. Com o novo contexto político-institucional iniciado com o golpe jurídico-parlamentar de 2016 e, sobretudo, os resultados das eleições presidenciais de 2018, estaria em aberto uma inflexão ultraneoliberal ou ao menos uma radicalização neoliberal. A linha argumentativa hegemônica é de que o tamanho do Estado precisaria ser reduzido e deveria se restringir aos ditos setores exclusivos, como segurança e justiça, em que pesem as várias discordâncias sobre qual o papel do Estado num país em que o território contém um tecido social e econômico tão desigual e marcado por históricas injustiças e que não se pode esperar do mercado algum tipo de correção para problemas dessa natureza.

Além disso, do ponto de vista do contexto político-institucional, o cenário político desenhado pelas urnas nas últimas eleições é amplamente favorável à implementação de iniciativas pró-crescimento, considerando as forças políticas que saíram vencedoras, tanto na eleição presidencial, quanto nos principais estados da Federação. Nesse contexto, novas PPPs, consórcios, operações urbanas consorciadas e gestão de atividades não exclusivas do Estado por meio de OS, tendem a se colocar ainda mais como possibilidades de investimento para a iniciativa privada atuar, malgrado tais instrumentos já sejam realidade em todo o país. Esse quadro amplia os horizontes da financeirização da

economia, ao mesmo tempo em que força os governos municipais a recorrerem a estratégias empreendedoristas e competitivas de gestão. Um dos efeitos é que a lógica da iniciativa privada cada vez mais se sobrepõe ao *ethos* do serviço público e mesmo onde o Estado mantém sua presença, os signos e valores preponderantes serão ditados pelo mercado.

Mesmo que tal perspectiva ultraneoliberal esteja ainda em grande parte no campo do devir, o fato é que há sinais muito evidentes de que desde 2016 tem aumentado o número de pedintes nas ruas das cidades brasileiras ante o fato de o mesmo Estado que se aproxima do *ethos* do mercado, é também o que desestimula as políticas sociais inclusivas. Eis, pois, um novo contexto político-institucional em que a produção do espaço urbano constitui apenas um dos campos de análise para se enxergar essa nova face do capitalismo brasileiro, sendo as PPPs apenas um dos tipos de coalizão pró-crescimento que viabilizam alianças entre o Estado e a iniciativa privada. Assim, desde a década de 1990 e com ajustes na década de 2000, o Estado brasileiro tem criado mecanismos para se moldar aos ditames do capitalismo internacional, sendo a Lei Federal nº 11.079/04, que instituiu as PPPs, por exemplo, um bom exemplo de ajuste.

Dessa forma, passando a falar de forma mais específica das PPPs, vale frisar que o site do governo brasileiro define esse tipo de parceria como “um contrato de prestação de serviços e obras [...] com duração mínima de 5 e no máximo de 35 anos, firmado entre uma empresa privada e o governo”, em que “o agente privado é remunerado exclusivamente pelo governo ou em uma combinação de tarifas cobradas dos usuários dos serviços mais recursos públicos” (BRASIL, 2012, online). Vale dizer que existem diferentes tipos de PPPs, não havendo objetivo aqui em explicitar cada um deles, mas apenas situar que a PPP firmada para a implantação do sistema viário do Paiva é do tipo patrocinada, ou seja, aquele em que o ente público remunera o parceiro privado, por meio da contraprestação adicional, conforme previsto em contrato.

Tendo em vista que numa PPP o setor privado é o responsável pela construção e financiamento do projeto e é remunerado por isso ao longo da operação da infraestrutura, o investidor privado precisa ter segurança de que o montante por ele investido não resultará em prejuízo, caso o governo não pague a contraprestação, já que terá que honrar os compromissos assumidos, incluindo o financiamento que fez para a execução da obra. Considerando que os negócios envolvendo infraestrutura demandam elevados investimentos, os parceiros se resguardam com as garantias previstas no contrato. Assim, buscando assegurar o *rating* do projeto, seja no âmbito do governo federal, seja em vários estados, é que foram criados fundos garantidores para evitar riscos a quem investiu na implantação da infraestrutura.

Nesse sentido, de forma similar ao que foi feito no âmbito federal com a aprovação da Lei 11.079/04, o Estado de Pernambuco também se instrumentalizou em termos jurídico-institucionais para estabelecer um ambiente favorável a configuração de tais coalizões. Um dos desdobramentos disso foi criação do Fundo Garantidor das PPPs (FGPE), por meio da Lei Estadual nº 12.976/05. Por este instrumento jurídico e financeiro, as PPPs se tornam mais seguras do ponto de vista do ente privado, que pode a ele recorrer caso o ente público não cumpra seu compromisso na parceria. A criação do fundo está diretamente atrelada à instituição do Programa Estadual de PPPs. A lei acima citada, que criou o FGPE, lista dez possíveis fontes de aportes de crédito por parte do Poder Executivo estadual, dentre eles: ativos de propriedade do Estado; títulos da dívida pública; recursos orçamentários do governo estadual; e recursos correspondentes ao limite de 20% das receitas da Contribuição sobre Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), incidente sobre combustíveis³⁷.

³⁷ Essa contribuição tem amparo na Lei Federal nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001. Institui Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a

Desse modo, estabelece-se no estado um contexto político-institucional que também é compatível com os preceitos do Estado social liberal. Isso começou ainda no governo Jarbas Vasconcelos (1999-2006), acompanhando trajetória adotada pelo governo federal no início dos anos 1990. Com efeito, em 2000, foi criada a Agência de Regulação de Pernambuco (ARPE), a qual tem a prerrogativa legal de fiscalizar as concessionárias de serviços públicos, em áreas como saneamento básico, transporte coletivo e energia elétrica. A ARPE constitui uma autarquia especial diretamente ligada ao Gabinete do Governador, cuja missão é regular os serviços públicos delegados pelo governo estadual à iniciativa privada por regime de concessão. Atualmente, é mais um instrumento da administração pública estadual para propiciar o pleno funcionamento das coalizões público-privadas.

Nesse mesmo contexto, porém já no governo Eduardo Campos (2007-2014), em 2011, foi criada a Secretaria de Governo (SEGOV) para tratar das parcerias público-privadas no âmbito da administração estadual e com isto buscar novas articulações com a iniciativa privada, sejam empresas nacionais ou estrangeiras. Essa secretaria é uma espécie de antessala da administração para as grandes corporações privadas que investem ou pretendem investir no estado. Porém, não por acaso, constitui ao mesmo tempo um campo fechado para a sociedade. Contratos e outras informações estratégicas não são divulgados sob o argumento de se tratar de dados sigilosos.

Na prática, todas as ações da administração estadual em torno das PPPs passam a ser comandadas e gerenciadas pela SEGOV. Tal iniciativa constituiu uma medida do governo para prover as condições apontadas por Santana & Rodrigues Júnior (2006) com vistas à plena viabilização desse tipo de coalizão, tais como as demasiadas facilidades ao capital privado, as políticas

importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível (CIDE), e dá outras providências.

públicas mais focais do que universais e a mercantilização dos serviços públicos. Dessa forma, permeada pelo discurso em torno das coalizões pró-crescimento, as PPPs fazem parte do corolário da administração estadual até os dias atuais e estão apoiadas em construções discursivas que, outrora, ressaltavam Pernambuco como um “mar de oportunidades” para o grande investidor privado. Vale frisar que isso ocorreu, sobretudo durante os áureos tempos de consolidação das políticas públicas federais no estado, principalmente entre 2008 e 2014, quando houve grande aporte de recursos para projetos estruturadores, a exemplo dos megaempreendimentos do complexo de Suape e para a viabilização do Recife como uma das sedes da Copa 2014.

Ainda a propósito das PPPs sob o olhar da administração estadual, há o Comitê Gestor das Parcerias Público-Privadas (CGPE) como parte do Programa Estadual das Parcerias Público-Privadas. Esse comitê constitui o responsável jurídico que representa e responde pelo governo estadual nas coalizões. Dessa forma, as ações de empresariamento urbano pautadas em PPPs constituem um dos focos da administração pública estadual e não por acaso, além da PPP do sistema viário do Paiva, há outras parcerias que são vistas como estratégicas para a gestão estadual, pois seus resultados podem ser contabilizados como parte do suposto sucesso da gestão.

METODOLOGIA E FONTES DE DADOS

Com abordagem qualitativa, utilizou-se a estratégia de pesquisa do estudo de caso único e para tal foram recorridos a instrumentos e técnicas como o levantamento e a revisão bibliográfica. Também foi feita coleta de dados tanto de forma presencial e na internet, para a obtenção de dados junto à Concessionária Rota dos Coqueiros. As mesmas técnicas também foram adotadas para a obtenção de dados da governança do

complexo imobiliário junto à Associação Geral da Reserva do Paiva.

Ainda se procedeu à consulta a fontes jornalísticas atuantes na metrópole do Recife: Diário de Pernambuco, Rádio CBN, Portal NE 10, Portal G1, com o intuito de monitorar notícias sobre a PPP em análise, bem como acompanhar a cobertura sobre assuntos afins. Foram feitos acessos a sites dos governos federal e estadual, relacionados com a problemática estudada, e a análise de relatórios do TCE referentes à PPP do sistema viário do Paiva, para exame das condições prescritas e de alguns resultados.

Dessa maneira, tendo em vista o que Yin (2010) destaca de que uma das forças do estudo de caso é a capacidade de lidar com uma grande variedade de evidências disponíveis por meio de documentos, artefatos, entrevistas e observações, procurou-se coletar o maior número possível de fontes, como forma de compreender a realidade envolvendo o objeto de estudo.

Para obter dados qualitativos sobre a PPP Rota dos Coqueiros, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com executivos da Odebrecht. Nesse caso, deu-se ênfase aos termos e dificuldades da parceria, bem como à gestão do sistema viário. Não obstante a entrevista apresente limitações enquanto técnica de pesquisa, ainda assim foi possível obter bons resultados tendo em vista a finalidade deste trabalho.

E A CIDADE CADA VEZ MAIS VIRA NEGÓCIO

Como parte das estratégias do capital para enfrentar as crises de acumulação e o déficit fiscal que atingiu o Estado na década de 1970, emergiu um novo contexto político e econômico ancorado numa concepção de gestão pública que se pauta no estabelecimento de coalizões público-privadas (BOTELHO, 2004; HARVEY, 1996). No jogo de parceria entre ambos, o papel proeminente do Estado seria o de regular, ao passo que o da iniciativa privada, o de fazer, conforme as normas vigentes no

marco regulatório. Prevalece, como já foi dito, a concepção neoliberal de que não caberia ao Estado atuar de forma direta na implantação da infraestrutura, mas ser o agente regulador que deve facilitar as ações da iniciativa privada.

Essas reflexões evidenciam como o Estado e a iniciativa privada, cada vez mais, assumem uma relação integrada em coalizões pró-crescimento cujos recursos são fundamentalmente oriundos de bancos públicos e não raro envolvem ou demandam grandes investimentos públicos tocados conforme os interesses de megaempreendedores privados. Nesse contexto, sobretudo as grandes cidades passam a apresentar no plano espacial uma expansão para as bordas relacionada com a formação de novos eixos viários que viabilizam a implantação de complexos imobiliários que têm forte impacto na estruturação/organização do espaço urbano, devendo, inclusive, levar ao surgimento de novas centralidades.

Essas áreas podem contar com equipamentos como hotéis e centros de convenções, shopping centers e, sobretudo, inversões imobiliárias destinadas às camadas de alto poder aquisitivo, tal como a Reserva do Paiva, o que contribui ainda mais para a fragmentação do tecido socioespacial urbano. Essas inversões por si só já seriam elementos suficientemente justificadores, ao menos sob o olhar dos agentes do mercado e da visão do Estado social liberal para encorajar coalizões do tipo PPPs, com o intuito de assegurar infraestruturas adequadas a essas novas e elitizadas direções da mancha urbana.

Desse modo, Harvey é incisivo ao dizer que tais parcerias são essencialmente empresariais, sobretudo por terem uma concepção e uma execução essencialmente especulativas e por isso sujeitas às dificuldades e perigos inerentes aos grandes empreendimentos imobiliários, os quais geralmente têm um caráter pontual e estão voltados para interesses muito particulares. Tal perfil das ações traz à tona os pares dialéticos público *versus*

privado e interesse coletivo *versus* interesses individuais. Em outros termos,

O novo empresariamento urbano se caracteriza, então, pela parceria público-privada tendo como objetivo político e econômico imediato (se bem que, de forma nenhuma exclusivo) muito mais o investimento e o desenvolvimento econômico através de empreendimentos imobiliários pontuais e especulativos do que a melhoria das condições em um âmbito específico (HARVEY, 1996, p. 53).

Não é casual, portanto, que a implantação da PPP Rota dos Coqueiros constitua em certo sentido uma solução pontual no espaço metropolitano, pois tão logo se sai da área do complexo imobiliário da Reserva do Paiva fica evidenciada a grande precariedade da infraestrutura urbana, inclusive da principal via de acesso, a PE 009, que constitui a própria extensão da Via Parque, porém sem os devidos cuidados de conservação que o trecho pedagiado detém.

Assim, de forma bem nítida, assume-se o caráter do empresariamento urbano como uma das marcas da gestão pública (estadual e municipais) apoiada em coalizões pró-crescimento, nas quais o setor privado em geral exerce o controle das escolhas de investimentos e, a despeito de seu *status* híbrido, apresentam-se de certo modo fechadas ao público, que é a marca dos negócios privados. No atual quadro, fica bastante evidente esse caráter pouco público das relações entre o Estado e a iniciativa privada, na medida em que os contratos celebrados entre o ente público e o privado, simplesmente, são omitidos do livre acesso da opinião pública.

Além disso, é ainda digno de nota que nos espaços urbanos do Brasil, as grandes vias vão além da sua função enquanto obras de mobilidade urbana, na medida em que definem ou redefinem os eixos de valorização do espaço e se tornam, elas mesmas, um grande negócio. De acordo com Gomes (2003, p. 344),

Sob a égide da importância funcional dos grandes eixos viários – enquanto viabilizadores dos tempos econômica e socialmente velozes no mundo da mercadoria – grandes obras imobiliárias capturam o desenho urbano da cidade e definem os traçados e as regionalizações intraurbanas antecipadamente subvertidas. [...] Essas materialidades expressam numa determinada escala [...] várias formas de intervenção urbana. Marcas que redefinem fronteiras flexíveis de traçados ao sabor dos interesses vigilantes e sempre na “moda” do capital imobiliário, numa recriação inercial de movimentos agenciadores de espaço.

Nos termos antecipados pela autora acima, a implantação do sistema viário por parte da Concessionária Rota dos Coqueiros representa mais do que apenas um eixo viário, ela é também uma grande obra imobiliária que viabiliza o megaprojeto e ao mesmo tempo é condição de valorização do solo urbano e dos empreendimentos aí lançados, assim como de outras áreas do entorno.

Embora se referindo à experiência da Operação Urbana Faria Lima³⁸, na cidade São Paulo, Fix (2001), assim descreve a coalizão

³⁸ A operação urbana é um instrumento de política urbana previsto no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), o § 1º do Art. 32 define o instrumento de política urbana como “[...] o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental”. Na introdução foi feita menção à operação urbana no Bairro do Recife

para a produção de valor por meio uma PPP, bastante válida para o caso aqui em análise.

Em tese seria essa a parceria: o poder público atua como “*indutor*” ou “*regulador*”, participa da valorização que concede ao poder privado através dos incentivos ao receber como contrapartida parte dos ganhos adicionais, utiliza esses recursos para pagar as obras de melhoramento no próprio local, e assim o setor privado custeia os investimentos urbanos que são de seu próprio interesse. É por isso que essas parcerias seriam um mecanismo distributivo (FIX, 2001, p. 78, grifos no original).

Porém, como bem analisa a autora, em que pese o discurso que ressalta o processo de valorização e seus benefícios para a coletividade, na prática, o grande beneficiário é o setor privado que, ao se apropriar de recursos públicos, faz os investimentos que lhes interessa em alguns pontos-chave do espaço urbano, e ao Estado fica ainda a incumbência de repassar para as empresas o que elas investiram. Enquanto isto, como essas operações são espacialmente pontuais, os poucos recursos públicos deixam de ser investidos na melhoria da infraestrutura de áreas muito carentes e que são desinteressantes para o capital.

Igualmente, alude a um novo contexto de gestão pública que se pauta no estabelecimento de coalizões público-privadas, como parte das estratégias do capital para enfrentar as crises de acumulação e o déficit fiscal que atingiu o Estado na década de 1970, sem perder de vista que no atual contexto de reestruturação produtiva e de mudanças da estrutura econômica e social das cidades, há um maior avanço e diversificação das atividades

denominada Porto Novo Recife, porém basicamente não envolveu a população moradora do bairro, talvez por se compreender que a área afetada (o cais do porto) é constituído por antigos armazéns que não eram ocupados para fins residenciais antes da operação urbana.

terciárias e aumento das desigualdades. Nesses termos, adverte para o fato de que, na atual fase da acumulação capitalista, a cidade, capturada por agentes que atuam em distintas escalas, ela mesma se torna um negócio.

Do que está posto acima, fica evidenciado o papel proeminente do capital financeiro na produção do espaço urbano, desta vez por meio de megaprojetos imobiliários ou ainda recorrente a instrumentos de coalizões público-privadas, a exemplo das PPPs. Se em outros tempos a cidade se colocava como locus da realização de negócios, nos tempos atuais ela mesma se torna um negócio, tendo em vista a escala dos novos projetos urbanos e os agentes que neles estão envolvidos cada vez mais revelarem o processo de interescolaridade das ações, as quais transitam do âmbito local ao global e vice versa.

Assim, pela via do *city marketing* a cidade é planejada de forma fragmentada ao sabor dos interesses do mercado, perdendo-se a visão de totalidade, pois para a iniciativa privada a cidade é encarada como uma colcha de retalhos, ou seja, vários fragmentos de localizações, umas mais umas menos interessantes em termos de retorno financeiro. Desse modo, no setor imobiliário o segmento da construção civil pesada, como a construção de rodovias, se torna um dos principais segmentos a aproveitar as janelas de oportunidades geradas pelo novo contexto político-institucional pró-crescimento. É nesse quadro de referência que emerge a PPP Rota dos Coqueiros, a qual é analisada na seção que se segue.

OS TERMOS DA COALIZÃO NA PPP ROTA DOS COQUEIROS

Tal como já afirmado, a PPP Rota dos Coqueiros foi firmada em dezembro de 2006, tendo um prazo de vigência de 33 anos. Além de duas empresas do grupo Odebrecht - Odebrecht Rodovias (74,1%) e Odebrecht Infraestruturas (0,9%) -, que detêm a maior parte da SPE, há ainda a participação do Grupo Cornélio Brennand

(25%) no negócio. Vale frisar que no complexo Reserva do Paiva, tanto o grupo Cornélio Brennand quanto o Ricardo Brennand, ingressaram na coalizão com a Odebrecht na condição de proprietários fundiários. A área total da Reserva do Paiva compreende 526 hectares e, exceto pouco menos de cem lotes comercializados no início dos anos 1980, toda a terra pertence a essas duas empresas da família Brennand, o que lhe garantiu condições monopolísticas quanto à definição do tipo de empreendimento que seria mais lucrativo naquele espaço.

Com a coalizão, que vai muito além da PPP, definiu-se que os empreendimentos-âncora da Reserva do Paiva teriam esses dois grupos empresariais como investidores nos novos negócios, fato que revela processo de sociometabolismo do capital à medida que deixam de ser proprietários fundiários e passam a atuar na economia terciária no âmbito do megaprojeto. Esse rápido esclarecimento serve apenas para reforçar a linha de raciocínio trabalhada na seção acima de que, no contexto atual, a cidade se coloca como um grande negócio e no caso do complexo imobiliário Reserva do Paiva, a PPP Rota dos Coqueiros configura apenas um entre outros tantos negócios. Dito isso, nos parágrafos a seguir serão analisados os termos da PPP Rota dos Coqueiros.

Como já foi mencionado, a PPP em análise é do tipo patrocinada, logo, além de os usuários pagarem pedágio para terem acesso ao sistema viário do Paiva, o Estado se compromete a pagar a Contraprestação Adicional à Tarifa (doravante identificada pela sigla CAT), conforme é explicado a seguir. Desse modo, no que se refere ao compartilhamento de ganhos e riscos econômicos, o contrato prevê que a parcela dos ganhos ou resultados econômicos que é destinada ao governo estadual pode ser utilizada na correspondente redução da CAT a ser paga à concessionária ou no custeio de intervenções na rodovia que sejam decididas pelo poder público. Neste último caso, permite-se que a concessionária Rota dos Coqueiros utilize os recursos extras advindos do fluxo de veículos acima da expectativa inicial na melhoria da rodovia e,

portanto, não precise repassá-los para o governo estadual. Com isto, a obrigação contratual da concessionária em manter a qualidade do complexo viário pode ser custeada pelos próprios recursos públicos.

Quando questionado se a PPP do Paiva ofereceria algum risco para a concessionária, o executivo da Odebrecht entrevistado respondeu afirmativamente, porém ressaltou que há limites definidos em contrato até onde o investidor privado pode suportar. Segundo ele, o contrato prevê variações de bandas de risco, sendo

A partir dessas bandas que se divide tanto o lucro quanto o prejuízo. [...] a faixa de banda [...] de 10% pra cima e pra baixo são riscos comportados pela concessionária, e acima disso são divididos entre o poder público [concedente]. Ou seja, aquilo que é excedido é dividido. E, naturalmente, na SPE, na proporção da sociedade. (Entrevista em 26/09/2013).

Assim, pelas regras de compartilhamento de risco, o contrato estabelece um sistema de bandas de riscos. Ou seja, no caso de um aumento do tráfego acima da faixa de 100% do valor inicialmente previsto, os ganhos de receitas de pedágio incidentes sobre a faixa acima de 100% até 110% são revertidos integralmente para a concessionária e não ensejarão a revisão do equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Isso quer dizer que esse ganho adicional é totalmente apropriado pela Rota dos Coqueiros, sem qualquer alteração nas bases contratuais. Por seu turno, no caso de o fluxo exceder a faixa acima de 110% até 130%, metade dos ganhos daí advindos deve ser empregada na constituição de um fundo socioambiental, enquanto a outra metade é repartida igualmente entre a concessionária e o poder concedente.

No caso de haver variação de tráfego para baixo, na faixa de 90% a 100% do valor inicialmente previsto, a concessionária arca com as despesas sem qualquer alteração contratual, o que

corroborar com as palavras acima do executivo entrevistado. Porém se essa perda estiver na faixa entre 70% até 90%, haverá a divisão das perdas de receitas de pedágio entre os dois entes envolvidos. Por último, caso o fluxo de veículos seja inferior a 70% do previsto, as perdas financeiras são totalmente assumidas pelo poder público, como forma de assegurar o equilíbrio econômico-financeiro da concessionária. Em geral, esse mecanismo de bandas de compartilhamento de riscos faz parte dos contratos de PPPs, pois o setor privado exige garantias e o poder público arca com o ônus em caso de o negócio não vingar.

Desse modo, se ocorrer depreciação da arrecadação nas praças de pedágio com um valor abaixo de 70% do estimado inicialmente, é o poder público que tem que compensar a concessionária. Mas se houver aumento da arrecadação na banda de 10% acima do previsto, o ganho extra fica para a Rota dos Coqueiros em nome da conservação do complexo viário. Só os ganhos a partir de 110% é que o poder público começa a auferir dividendos financeiros que passa a ser usada para redução do pagamento da CAT. Essa manobra financeira parece deixar muito pouco ou nenhum recurso para os cofres públicos, a depender do fluxo do tráfego. A propósito, a Tabela 1 apresenta dados para o ano de 2015, tanto de tráfego realizado, quanto de tráfego projetado. Na última coluna é possível ver a taxa de majoração do fluxo realizado em termos percentuais.

Tabela 1 – Tráfego no sistema viário do Paiva – janeiro a dezembro de 2015

Mês	(a) Tráfego realizado	(b) Tráfego projetado	% (a)/(b)
Janeiro	281.750	145.581	193,53
Fevereiro	211.738	145.581	145,44
Março	176.047	145.581	120,93
Abril	188.789	145.581	129,68
Maiο	178.080	145.581	122,32
Junho	157.261	152.823	102,90
Julho	174.297	158.360	110,06
Agosto	182.595	158.360	115,30
Setembro	201.322	158.360	127,13
Outubro	202.636	158.360	127,96
Novembro	188.703	158.360	119,16
Dezembro	196.352	158.360	123,99

Fonte: Fonte: Relatório de Desempenho dos Contratos de Concessão na Modalidade Parceria Público-Privada - Ano 2015 (Doc. 9, p.11). Disponível em: <https://www.tce.pe.gov.br/internet/docs/relatoriocontasgoverno/3319/11-parcerias-publico-privadas.pdf> Acessado em: 10 nov 2018.

Vale frisar, de antemão, a dificuldade de obtenção de dados mais recentes. De qualquer forma os dados de 2015 demonstram em boa medida como a PPP Rota dos Coqueiros se mostra lucrativa para os investidores. Vê-se, por exemplo, que em todos os meses desse ano o fluxo de veículos extrapolou em mais de 100% o fluxo projetado. Considerando o sistema de bandas de compartilhamento de riscos apontado anteriormente, no período em questão, como o fluxo mais que dobrou em relação ao valor inicialmente previsto, logo foi bem além das bandas 100%-110% ou acima de 110%-130%, mesmo descontando os valores destinados ao fundo socioambiental, conforme prescreve o contrato, há uma razoável margem de lucro para o parceiro público e os privados.

É graças à segurança de retorno que o empreendimento foi concebido com alto padrão de qualidade (Fotos 2 e 3). A rodovia contém duas faixas de rolamento em cada sentido, luminárias com

fiação embutida, manutenção do gramado sempre aparado nos canteiros e nas margens, paradas de ônibus, calçada para pedestre e ciclovia devidamente sinalizadas. Por outro lado, embora as condições da rodovia PE 028, a qual dá continuidade à mesma rodovia, passando por Itapuama e Gaibu, bairros litorâneos vizinhos à Reserva do Paiva, apresente precárias condições de manutenção e, por conseguinte, de trafegabilidade, nem assim há disposição do poder público estadual em utilizar os ganhos excedentes com a PPP do Paiva, com investimentos nessa área do entorno.

Foto 2 - Padrão de qualidade da Via Parque, com destaque para a sinalização da ciclovia e da calçada para o pedestre, na área pedagiada, e na foto 3, exibe a precariedade da mesma rodovia em trecho fora da concessão, em Gaibu



Fonte: Adauto Gomes, (2) jun / 2011 e (3) ago/2013.

Como contraponto do que se verifica um quadro de precariedade em que os veículos têm dificuldade de trafegar diante da falta até mesmo do capeamento asfáltico. Faltam calçadas para pedestre, sinalização horizontal e vertical, dentre outras carências. De forma contraditória, trata-se da mesma via, só que em trechos distintos. A primeira beneficia um empreendimento privado com uma rodovia de excelente nível de qualidade e a segunda se apresenta como a expressão da ausência de tudo isto. O que é mais contraditório ainda é que o sistema viário do Paiva foi construído

com recursos públicos oriundos de empréstimos do Banco do Nordeste e se há algum retorno financeiro para o governo estadual, este deveria ao menos servir para a manutenção da sua continuação nos bairros vizinhos. Para finalizar, um questionamento: será que a eficiência propugnada pelo Estado social liberal teria respostas para solucionar tais contradições ou elas não seriam já produto dessa visão de gestão pública sob a lógica do empresariamento urbano?

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, fica patente que as PPPs convergem para a consolidação da cidade enquanto negócio. Sendo a cidade capitalista e, em particular, o espaço metropolitano, produzido muito mais para atender os interesses dos agentes capitalistas hegemônicos, as ações do Estado se dão em função desses interesses. Logo, as PPPs nada mais são do que coalizões pró-crescimento e fundam-se na ideia de aproveitar as condições de rentabilidade e de lucratividade oferecidas pelo espaço urbano por meio de ações empresariais para a atração de investimentos em alguns recortes do espaço urbano, sem a preocupação de pensar a cidade como um todo.

O espaço da Reserva do Paiva tem na sua própria concepção esta intencionalidade de segregação, produzindo um descolamento geográfico muito além do que está visível na sua paisagem. Ele é habilmente conduzido e manipulado pelos agentes desenvolvedores e conta com as bênçãos do poder público para conferir ares de legalidade. Nisso tudo reside a lógica do exclusivismo socioespacial que em última instância significa a negação da cidade enquanto totalidade. Nesses termos, o que comumente é visto como avanço embute o recuo da cidadania, com a redução do espaço à sua condição de mercadoria e da cidade como negócio.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luiz Aureliano G. de. A reforma do Estado e a questão federalista: reflexões sobre a proposta Bresser Pereira. In: DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio. (orgs.). **Reformado Estado e democracia no Brasil**. Brasília: Editora UnB, 1997, p. 55-80.

BOTELHO, Adriano. A produção do espaço e o empresariamento urbano: o caso de Barcelona e seu Fórum das Culturas de 2004. In: **GEOUSP: espaço e tempo**. São Paulo: n° 16, p. 111-124, 2004.

BRASIL. **Parceria público-privada**. Brasília, 2012 (online). Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2012/04/parceria-publico-privada-ppp> Acessado em: 14 set 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Uma nova gestão para um novo Estado: liberal, social e republicano. In: **Revista do Serviço Público**, n° 52, v. 1, 2001, p. 5 - 24.

FIX, Mariana. **Parceiros da exclusão**: duas histórias da construção de uma “nova cidade” em São Paulo: Faria Lima e Água Espriada. São Paulo: Boitempo Editorial, 2001.

GOMES, Edvânia Tôrres Aguiar. A dimensão socioambiental na gestão dos espaços liminares: o trivial embate entre conteúdo e processo. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; LEMOS, Amália Inês Geraiges (orgs.). **Dilemas urbanos**: novas abordagens sobre a cidade. São Paulo: Contexto, 2003, p. 335-351.

HARVEY, David. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. In: **Espaço & debates**: Revista de Estudos Regionais e Urbanos, São Paulo, v. 16, n° 39, 1996.

PERNAMBUCO. Tribunal de Contas do Estado: parcerias público-privadas - PPPs, 2015 (online). Disponível em: <https://www.tce.pe.gov.br/internet/docs/relatoriocontasgoverno/3319/11-parcerias-publico-privadas.pdf> Acessado em 10 nov 2018.

SANTANA, Gilson Dantas de; RODRIGUES JÚNIOR, Hélio de Souza. As parcerias público-privadas: solução ou problema? In: **Prismas**, Brasília, v. 3, n. 1, p. 148-181, jan./jun. 2006.

SOUZA, Flávio Antônio Miranda de; CAVALCANTI, Ana Cláudia Rocha. A euforia do capital. Muito além da demanda solvente. In: **Revista Brasileira de Estudos Urbanos**: Anais dos encontros nacionais da ANPUR. V. 15, 2013. Disponível em: <<http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/4296/4166>>. Acesso em: 20 jun 2014.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Tradução: Ana Thorell. 4^a ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

REFERÊNCIA DA INTRODUÇÃO

BRASIL. **Constituição**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado; 1988.

HARVEY, David. **Condição Pós-Moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural . 6 ed. São Paulo: Loyola, 1996.

LINHARES, Paulo Tarso. Frase. (Org.) ; MENDES, Constantino Cronemberger (Org.); LASSANCE, Antonio. (Org.). **Federalismo à Brasileira**: questões para discussão. 1. ed. Brasília: IPEA, 2012. v. 1. 249p .

REFERÊNCIA DOS ARTIGOS DE EVENTOS PUBLICADOS NESTE LIVRO

PIMENTEL NETO, J. G.. Arranjos institucionais e políticas públicas no Brasil: uma análise preliminar para o desenvolvimento urbano-territorial em Pernambuco. In: XVI Jornadas Geografía, 2014, La Plata - AR. XVI Jornadas Geografía. La Plata: XVI Jornadas Geografía, 2014. v. 1. p. 1-11.

SILVEIRA, Keilha Correia da ; SOUZA, F. A. M. ; PIMENTEL NETO, José Geraldo . Arranjos institucionais e os reflexos do projeto Copa do Mundo FIFA 2014 na Região Metropolitana do Recife (RMR). In: Simpósio Nacional de Geografia Urbana - SIMPURB, 2017, Salvador-BA. Simpósio Nacional de Geografia Urbana - SIMPURB. Salvador-BA: Simpósio Nacional de Geografia Urbana - SIMPURB, 2017. v. 1. p. 1-18.

PIMENTEL NETO, José Geraldo; SOUZA, A. ; SOUZA, F. A. M. ; SOUZA, M. A. A. . Governança metropolitana e regimes urbanos: um estudo sobre o espaço urbano da Região Metropolitana do Recife.. In: XIX Encontro Nacional de Geógrafos - ENG, 2018, João Pessoa-PB. XIX Encontro Nacional de Geógrafos - ENG. João Pessoa-PB: XIX Encontro Nacional de Geógrafos - ENG, 2018. v. 1. p. 1-10.

PIMENTEL NETO, José Geraldo; BARBOSA, A. G. ; SOUZA, F. A. M. . Os arranjos institucionais e os grandes projetos urbanos: o caso da parceria público-privado na Arena de Pernambuco. In:

Congresso Observatório das Metrôpoles Vinte Anos: As Metrôpoles e o Direito à Cidade: dilemas, desafios e esperanças, 2018, Rio de Janeiro. Congresso Observatório das Metrôpoles Vinte Anos: As Metrôpoles e o Direito à Cidade: dilemas, desafios e esperanças. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 2018. v. 1. p. 1-20.

BARBOSA, A. G. ; PIMENTEL NETO, José Geraldo ; SOUZA, F. A. M. . Contexto político-institucional e coalizão para a PPP rota dos coqueiros, no complexo imobiliário reserva do Paiva, Região Metropolitana do Recife-PE. In: Congresso Observatório das Metrôpoles vinte anos: As Metrôpoles e o Direito à Cidade: dilemas, desafios e esperanças, 2018, Rio de Janeiro. Congresso Observatório das Metrôpoles vinte anos: As Metrôpoles e o Direito à Cidade: dilemas, desafios e esperanças. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 2018. v. 1. p. 1-20.

ÍNDICE REMISSIVO

A

Agências estatais, 92
Agentes econômicos, 14, 18, 20
Arena de Pernambuco, 27, 53,
64, 66, 74
Arranjos institucionais, 4, 5, 7,
8, 9, 10, 13, 14, 15, 16, 17, 18,
19, 20, 21, 22, 26, 27, 28, 29,
30, 31, 36, 38, 39, 43, 46, 47,
49, 50, 52, 53, 54, 55, 56, 57,
58, 59, 60, 66, 75, 76, 83, 84,
85, 88, 114

B

Brasileirão, 72

C

Capital especulativo, 21
Cidade inteligente, 65, 85
Coalizões, 4, 5, 74, 80, 81, 82,
88, 93, 95, 97, 98, 99, 100,
101, 102, 104, 105, 111
Conceitos, 35, 79, 88
Construtoras, 9, 18
Contraprestação, 69, 97
Contrato, 39, 59, 64, 65, 68, 71,
86, 87, 92, 96, 97, 106, 107,
109
Cooperatividade, 34
Copa do mundo, 27, 47

E

Empreendedorismo urbano, 6,
9, 21, 22, 27, 74, 80, 88
Endógenos, 10, 13, 16, 17, 19
Entrevistas, 28, 100
Estádio, 31, 37, 39, 46, 73, 74,
85, 86
Estado, 5, 6, 7, 10, 12, 14, 16,
17, 19, 22, 28, 29, 31, 32, 33,
34, 35, 39, 41, 42, 47, 48, 52,
53, 55, 58, 62, 63, 64, 66, 67,
68, 69, 70, 71, 74, 79, 84, 85,
86, 87, 92, 93, 94, 95, 96, 97,
98, 100, 101, 102, 104, 106,
111, 112
Exógenos, 9, 10, 13, 16, 17, 18,
19, 20, 21

F

FIFA, 3, 26, 27, 28, 30, 31, 35,
53, 62, 63, 64, 65, 67, 68, 74,
77, 85, 89, 114

G

Gestão, 5, 6, 7, 10, 12, 13, 15,
16, 22, 25, 28, 30, 32, 37, 38,
41, 47, 49, 52, 53, 71, 73, 77,
79, 82, 86, 87, 89, 93, 95, 99,
100, 102, 104, 111, 112
Governo Federal, 38, 97, 98

H

Híbrido, 61, 102
Hierarquia, 10, 17, 19, 21, 59,
60

I

Indústria, 16, 31
Infraestrutura, 31, 44, 91
Interinstitucional, 80, 88
Interiorização, 31
Investimentos, 15, 16, 30, 31,
32, 33, 34, 36, 62, 69, 87, 95,
97, 101, 102, 104, 110, 111
Irregularidades, 39, 68, 71, 86

M

Metrópoles, 16, 24, 74, 80, 81,
88, 89, 115
Mobilidade, 26, 31, 34, 39, 40,
41, 42, 43, 48, 49, 71, 103
Mobilidade urbana, 26, 31, 39,
40, 41, 42, 43, 48, 103
Mobilidade urbana, 39, 48

O

Ordenamento do território, 7

P

Pecuniária, 69
Pernambuco, 4, 5, 7, 9, 10, 17,
19, 20, 22, 26, 27, 31, 32, 33,

34, 35, 37, 38, 39, 40, 48, 49,
50, 52, 53, 62, 63, 64, 65, 66,
67, 68, 70, 71, 72, 73, 74, 75,
77, 78, 79, 80, 81, 84, 85, 86,
87, 89, 90, 92, 93, 97, 98, 99,
100, 114

Poder Executivo, 29, 53, 97
Poder Público, 10, 15, 38, 62,
104, 106, 107, 108, 110, 111
Poderes hegemônicos, 19
Políticas Públicas, 10, 23, 25,
76
Porto Digital, 93
Preservação Cultural, 33
Pressão, 57

R

Rede hoteleira, 30
Refinaria, 33
Regimes, 80, 81, 82, 83, 90, 114
Reserva do Paiva, 91, 93, 94,
100, 101, 102, 105, 106, 110,
111

S

Sindicatos, 35, 53

T

Territórios, 5, 15, 19
Turismo, 26, 31, 44, 45, 46, 47,
48

