

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE ARTES E COMUNICAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO URBANO
CURSO DE DOUTORADO

JOSÉ GERALDO PIMENTEL NETO

**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**

Recife
2017

JOSÉ GERALDO PIMENTEL NETO

**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**

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco sob a orientação do Professor Dr. Flávio Antônio Miranda de Souza como pré-requisito à obtenção do grau de Doutor.

Recife
2017

Catálogo na fonte

Bibliotecário Jonas Lucas Vieira, CRB4-1204

P644a 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 / José Geraldo Pimentel Neto. – Recife, 2017.

258 f.: il., fig.

Orientador: Flávio Antonio Miranda de Souza.

Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Artes e Comunicação. Desenvolvimento Urbano, 2017.

Inclui referências e apêndices.

1. Nova gestão pública. 2. Arranjos institucionais. 3. Copa do Mundo FIFA de 2014. 4. Pernambuco. 5. Região Metropolitana do Recife – RMR. I. Souza, Flávio Antonio Miranda de (Orientador). II. Título.

711.4 CDD (22.ed.)

UFPE (CAC 2017-187)



Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano
Universidade Federal de Pernambuco

José Geraldo Pimentel Neto

**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.**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação
em Desenvolvimento Urbano da Universidade
Federal de Pernambuco, como requisito parcial
para obtenção do título de Doutor em
Desenvolvimento Urbano.

Aprovada em: 07/06/2017.

Banca Examinadora

Prof. Flávio Antônio Miranda de Souza (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Eduardo Alberto Cusce Nobre (Examinador Externo)
Universidade de São Paulo

Profa. Cristina Pereira de Araújo (Examinadora Interna)
Universidade Federal de Pernambuco

Profa. Maria Angela de Almeida Souza (Examinadora Interna)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Alcindo José Sã (Examinador Externo)
Universidade Federal de Pernambuco

Dedico o desenvolvimento e a finalização desta tese às pessoas da minha família!
Em primeiro lugar, à minha amada esposa Keilha Correia da Silveira, por sempre me ajudar e
participar em todos os momentos desta tese.
Depois à minha família que me proporcionou a educação adequada para se chegar a esse nível
de formação: a meu pai Fábio Renan Macedo Pimentel (*in memoriam*), à minha mãe Elizabeth
Rodrigues Pimentel e aos meus irmãos Fábio Renan Macedo Pimentel Filho e Débora Rodrigues
Pimentel.

AGRADECIMENTOS

Os agradecimentos são um momento de reflexão dos últimos quatro anos, tendo como objetivo agradecer às pessoas que colaboraram no desenvolvimento da pesquisa e da construção deste documento. Pois, apesar de ser um trabalho autoral, envolve e demanda a participação (direta ou indireta) de muitas pessoas, em diferentes âmbitos. Assim,

Agradeço, primeiramente, à minha esposa, Keilha Correia da Silveira, pois, sem ela, dificilmente estaria fazendo esse agradecimento, visto que sempre esteve ao meu lado, ajudando, colaborando e participando ativamente nesse processo difícil que é desenvolver uma tese.

Agradeço ao meu pai (Renan, *in memoriam*), minha mãe (Elizabeth) e irmãos (Renan e Débora) pela participação na minha formação pessoal e incentivo na formação acadêmica, sem isso não estaria nesse estágio de desenvolvimento, concluindo um doutorado. “Obrigado a todos vocês!”.

Agradeço também ao meu orientador, Dr. Flávio de Souza, que colaborou no desenvolvimento da pesquisa e na construção deste documento, a partir de importantes debates, conversas e correções. Além disso, se tornou um grande amigo e por conta disso, estendo os agradecimentos à sua família: Ana Cláudia, Filipe, Rafael e João.

Agradeço ao ex-diretor técnico-científico do ITEP, Dr. Geraldo Eugênio, pois foi graças a ele que tive a oportunidade de desenvolver um doutorado sanduíche na UBA (Universidade de Buenos Aires), Argentina, onde tive oportunidade de dedicar-me mais profundamente à tese. Agradeço ao apoio dos amigos e companheiros de trabalho do ITEP: Geraldo de Magela, José Augusto, Luciene Cristina, Ederson Melo e Pedro Paulo. Agradeço também à nova diretoria do ITEP, representados por Dr. Antônio Vaz e Dr. Osiris Fernandes, pelo apoio e ajuda no período de conclusão da tese.

Agradeço aos amigos Rogério, Felipe de Castro, Felipe Alves, Paulo Alves e José Augusto, pois sempre participaram da evolução da tese nesses quatro anos em muitos momentos até ajudando na pesquisa ou contribuindo com alguma atividade.

Agradeço ao MDU e seus professores que ajudaram na construção da tese, principalmente, a partir das discussões sobre planejamento e gestão urbana presentes nas disciplinas. Agradeço também a Renata que sempre foi uma pessoa compreensiva e solícita na secretaria do Programa. Agradeço aos professores que participaram da análise do projeto: Dr^a. Fátima Furtado, Dr^a. Maria Ângela de Almeida Souza, Dr. Alcindo Sá. Aos professores que participaram da qualificação: Dr^a. Maria Ângela de Almeida Souza, Dr. Alcindo Sá, Dr^a Cristina Pereira. Sem suas participações seria muito mais complicado fazer os melhoramentos no documento final – a tese.

Agradeço à CAPES por viabilizar o desenvolvimento do doutorado sanduíche, pois sem essa ação ficaria mais difícil finalizar, nesse período, a tese de doutorado.

Agradeço aos entrevistados e pessoas que colaboraram de alguma forma com a pesquisa, pois sem elas dificilmente teria chegado neste resultado.

E, finalmente, agradeço aos professores pela participação da banca de avaliação da tese de doutorado. Muito obrigado pela avaliação do documento final.

RESUMO

A crise do Estado burocrático implicou na necessidade de reformá-lo e reconstruí-lo, pois a globalização tornou-se uma ação imperativa para a tarefa de redefinir suas ações. Por esse fato, a Constituição Federal brasileira de 1988 promoveu diversas mudanças na administração pública. Uma delas corresponde à transformação gradual da gestão burocrática para uma mais gerencial, na qual o estado centralizado é fragmentado, em escalas político-administrativas, possibilitando novas articulações e novos arranjos com diversos agentes institucionais, permitindo que a economia nacional se torne internacionalmente competitiva. Figura-se assim uma nova realidade na gestão pública, tendo como premissas melhorar seu desempenho e eficiência, evitar a corrupção, orientar as necessidades do tornar a administração pública mais transparente e idônea, identificar as competências e evitar desperdícios no gerenciamento das ações públicas, promover articulações entre diversas instituições em diferentes escalas geográficas (local, regional, estadual, nacional, internacional). Com esse novo formato constitucional, os governos locais/estaduais assumem um papel importante no gerenciamento, 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 têm como objetivo estabelecer processos de gerenciamento-atuação em diferentes focos da ação pública. Porém, esse novo cenário ainda possui problemas como, por exemplo, maior foco no mercado globalizado; falta de monitoramento/controle contínuo das ações/obras públicas; uma cultura política que entrava o gerenciamento das políticas públicas devido a condicionantes históricos, culturais, econômicos, políticos e sociais que vão promover distorções (positivas ou negativas) na tomada de decisão dessas ações públicas. Por isso, é verificado no Brasil que há um distanciamento, em alguns casos, entre os desenhos dos programas e dos projetos públicos junto às realidades das escalas político-administrativas que podem ser potencializados (positivamente ou negativamente) pela relação entre os diversos agentes (arranjos institucionais). Assim, busca-se compreender esses arranjos institucionais nessa nova dinâmica da administração pública gerencial, tendo como foco o desenvolvimento local-regional na gestão urbana recente, a partir do estudo de caso da cidade do Recife. Para tal, foram estudadas as ações públicas realizadas no Recife para a Copa do Mundo FIFA de 2014, utilizando o método hipotético-dedutivo tendo como premissa principal que “os arranjos institucionais são mais eficientes por conta da nova gestão pública”. O estudo teve como análise principal os documentos, contratos, disponibilizados pelo governo federal e estadual. Os resultados alcançados foram opostos ao da premissa, pois não há uma adequada eficiência em quase todas as ações relacionadas com a Copa do Mundo FIFA de 2014. Foram verificados problemas na gestão dessas ações públicas, repercutindo nos atrasos dos prazos de entrega, de finalização das obras e, principalmente, de inconsistências nos recursos públicos ao compará-los entre os sítios governamentais (transparência). Além disso, as obras/ações da Copa do Mundo FIFA 2014 em Pernambuco geraram transtornos na rotina da população que não obteve, ao final das obras, os efeitos positivos pretendidos com as mudanças. Portanto, pode-se concluir que os arranjos institucionais são maleáveis, adaptativos e podem levar a resultados oportunistas, ampliando assimetrias na gestão do território que não levam necessariamente a melhorias na eficiência da gestão pública.

Palavras-chaves: Nova gestão pública. Arranjos institucionais. Copa do Mundo FIFA de 2014. Pernambuco. Região Metropolitana do Recife - RMR.

ABSTRACT

The crisis of the Bureaucratic State has entailed the need to reform and rebuild it, since globalization has become an imperative act for the task of redefining its actions. Due to this fact, the Brazilian Federal Constitution of 1988 promoted several changes in the public administration. One of them corresponds to the gradual transformation of bureaucratic management into a more managerial one, in which the centralized state is fragmented in political-administrative scales, enabling new articulations and new arrangements with various institutional agents, allowing the national economy to become internationally competitive. This is a new reality in public management, with the premises of improving its performance and efficiency, avoiding corruption, guiding the needs of making public administration more transparent and appropriate, identifying skills and avoiding wastage in the management of public actions, promoting links among different institutions at different geographical scales (local, regional, state, national, international). With this new constitutional format, local / state governments play an important role in management, coordination, leadership and decision-making, mobilizing governmental (city, state, federal and supranational) and non-governmental institutional agents (local and global companies, the third sector, and others) that aims at establishing management-action processes in different focuses of the public action. However, this new scenario still has problems such as the greater focus on the globalized market; the lack of monitoring/continuous control of public actions/works; a political culture that impedes the management of public policies due to historical, cultural, economic, political and social constraints which will lead to distortions (positive or negative) in the decision making of these public actions. Therefore, it is verified in Brazil that there is a distancing, in some cases, between the structure of the programs and the public projects with the realities of the political-administrative scales that can be enhanced (positively or negatively) by the relationship among various agents (institutional arrangements). Thus, this dissertation aims on the understanding of these institutional arrangements in this new dynamic of managerial public administration, focusing on local-regional development in recent urban management, based on the study case of the city of Recife, Brazil. To this end, the public actions carried out in Recife for the 2014 FIFA World Cup were studied using the hypothetical-deductive method, with the main premise that "institutional arrangements are more efficient due to the new public management." The study had as main analysis the documents, contracts, made available by the federal and state government. The results achieved were opposite to the premise, as there is not an adequate efficiency in almost all actions related to the 2014 FIFA World Cup. Problems were verified in the management of these public actions, reflecting delays in the delivery deadlines, in the completion of works and, especially problems of inconsistencies in public resources when comparing them among other government sites (transparency). In addition, the works / actions of the 2014 FIFA World Cup in Pernambuco have generated disturbances in the routine of the population, which have not obtained at the end of the works the intended positive effects from the changes. Therefore, it can be concluded that the institutional arrangements are malleable, adaptive and can lead to opportunistic results, widening asymmetries in the management of the territory that do not necessarily lead to improvements in the efficiency of public management.

Palavras-chaves: New public management. Institutional arrangements, 2014 FIFA World Cup. Pernambuco. Região Metropolitana do Recife - RMR.

RESUMEN

La crisis del estado burocrático implica la necesidad de renovar y reconstruir, porque la globalización se ha convertido en una acción imprescindible para la tarea de redefinir sus acciones. Por ello, la Constitución Federal Brasileña de 1988 promovió varios cambios en la administración pública. Uno de ellos corresponde a la transformación gradual de la gestión burocrática a una gestión más en el que el estado centralizado está fragmentado, en gamas político administrativa, permitiendo nuevas articulaciones y nuevos acuerdos con diversos actores institucionales, permitiendo que la economía a ser internacionalmente competitivas. Figura una nueva realidad en la administración pública, con los supuestos mejorar su rendimiento y la eficacia, prevenir la corrupción, guía las necesidades de hacer administración pública individual más transparente y confiable, identificar las habilidades y evitar desperdicio en el manejo de las acciones públicas, promover articulaciones entre diversas instituciones a diferentes escalas geográficas (local, regional, internacional, nacional, estado,). Con este nuevo formato constitucional, gobiernos locales y estatales asumen un papel importante en la gestión, coordinación, liderazgo y toma decisiones, movilización agentes institucionales gubernamentales (locales, estatales, federales y supranacionales) y organizaciones no gubernamentales (empresas locales y globales, tercer sector, entre otros) que tiene como objetivo establecer procesos de gestión de rendimiento en diferentes brotes de acción pública. Sin embargo, este nuevo escenario todavía tiene problemas como, por ejemplo, un mayor enfoque en el mercado mundial; falta de monitoreo y control continuo de acciones públicas trabaja; una cultura política que entró en la gestión de las limitaciones de la política pública debido a factores históricos, culturales, económicos, políticos y sociales que promuevan las distorsiones (positivas o negativas) en el proceso de toma de decisiones de estas acciones públicas. Así se comprueba en el Brasil hay un distanciamiento, en algunos casos, entre los dibujos de los programas y proyectos públicos con las realidades de las escalas político administrativo que pueden ser mejoradas (positiva o negativamente) por la relación entre los diferentes actores (institucionales). Por lo tanto, buscamos comprender estos arreglos institucionales en esta nueva dinámica de la administración pública de la gestión, centrándose en el desarrollo local-regional en la gestión urbana, desde el estudio de caso de la ciudad de Recife. Para tales acciones públicas llevadas a cabo fueron estudiados en Recife por la Copa del mundo FIFA 2014, utilizando el método hipotético-deductivo con la principal premisa que "los arreglos institucionales son más eficientes debido a la nueva gestión pública". El estudio principal fue revisar los documentos, contratos, ofrecidos por el gobierno federal y estatal. Los resultados obtenidos se oponían a la premisa, porque no hay ninguna eficacia adecuada en casi todas las acciones relacionadas con la Copa del mundo FIFA 2014. Problemas han sido verificados en la gestión de estas acciones públicas que reflejan retrasos de tiempos de entrega y acabados, principalmente de las inconsistencias en los recursos públicos para comparar entre los sitios gubernamentales (transparencia). Además, las obras o acciones de la Copa del mundo FIFA 2014 en Pernambuco generados en trastornos que no han sido de rutina al final de las obras los efectos positivos con los cambios. Por lo tanto, podemos concluir que los arreglos institucionales son adaptable y maleable, puede conducir a resultados oportunistas, aumentando las asimetrías en la gestión que no necesariamente conducen a mejoras en la eficiencia de la administración pública.

Palabras clave: Nueva gestión pública. Arreglos institucionales, Copa del mundo FIFA 2014. Pernambuco. Región Metropolitana de Recife-RMR.

RÉSUMÉ

La crise de l'État bureaucratique a provoqué la nécessité de la réformer et de la reconstruire, sachant que la tâche de redéfinir ses actions se doit principalement au phénomène de la mondialisation. Pour ce fait, la Constitution fédérale brésilienne de 1988 a promu plusieurs changements dans l'administration publique. L'une correspond à la transformation progressive de la gestion bureaucratique pour une gestion plus planifiée dans laquelle l'État jusqu'alors centralisateur, est fragmenté en échelons politico-administratif, ce qui permet de nouveaux liens et de nouveaux arrangements avec les différents acteurs institutionnels, permettant à l'économie nationale de devenir compétitive au niveau international. Il apparaît donc une nouvelle réalité dans l'administration publique, avec comme objectif l'amélioration de ses performances et de son efficacité, prévenir la corruption, guider les besoins de rendre l'administration publique plus transparente, digne de confiance, identifier les compétences et éviter le gaspillage dans la gestion des actions publiques, promouvoir des liens entre les différentes institutions à différentes échelles géographiques (locale, régionale, nationale, internationale). Avec ce nouveau format constitutionnel, les gouvernements locaux / provinciaux jouent un rôle important dans la gestion, la coordination, le leadership et la prise de décision, la mobilisation des acteurs institutionnels gouvernementaux (à niveau municipal, régional, national et supranational) et non gouvernementales (entreprises locales et mondiales, secteur tertiaire, entre autres) qui vise à mettre en place la gestion des opérations et processus dans les différents axes de l'action publique. Cependant, ce nouveau scénario pose aussi des problèmes, par exemple, mettre davantage l'accent sur le marché mondial; manque de suivi / contrôle des actions / travaux publics; une culture politique qui entrave la gestion des politiques publiques pour des raisons historiques, culturelles, économiques, politiques et sociales qui favorisent (positivement ou négativement) la prise de décision qui se doit. Pour cela, l'on reconnaît au Brésil qu'il existe une distance, dans certains cas, entre les conceptions des programmes et projets publics avec les réalités des échelles politico-administratives qui peuvent être amplifiées (positivement ou négativement) par la relation entre les différents acteurs (arrangements institutionnel). Ainsi, nous cherchons à comprendre ces arrangements institutionnels dans cette nouvelle dynamique de gestion de l'administration publique, axée vers le développement local-régional dans la gestion urbaine, à partir de l'étude du cas de la ville de Recife. Pour cela, nous avons étudié les actions publiques prises à Recife pour la Coupe du Monde de la FIFA 2014, en utilisant la méthode hypothético-déductive avec comme hypothèse principale « les arrangements institutionnels sont plus efficaces avec l'implantation d'une nouvelle gestion publique ». L'étude se base principalement sur l'analyse de documents, contrats, mis à disposition par les gouvernements fédéral et estadual. Les résultats se sont opposés à l'hypothèse, parce qu'il n'est pas apparu d'efficacité suffisante dans presque toutes les actions liées à la Coupe du Monde de la FIFA 2014. Des problèmes ont été observés dans la gestion des actions publiques, entraînant des retards dans les délais de livraison, les travaux de finition et, en particulier des incohérences entre les données des sources publiques comparées avec les sites du gouvernement (sites de transparence). En plus, les travaux / actions de la Coupe du Monde de la FIFA 2014 de Pernambuco ont généré des troubles dans la routine de la population, qui n'a pas non plus connu les changements et effets positifs recherchés par des travaux inachevés. Par conséquent, on peut conclure que les arrangements institutionnels sont souples, adaptables et peuvent conduire à des résultats opportunistes, provoquant l'élargissement des déséquilibres dans la gestion du territoire qui ne conduisent pas nécessairement à l'amélioration de l'efficacité de la gestion publique.

Mots-clés: Nouvelle gestion publique. Les arrangements institutionnels. Coupe du Monde de la FIFA 2014. Pernambuco. Région Métropolitaine de Recife - RMR.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Esquema institucionalista de Veblen	42
Figura 2 - Pensamento generalista de Veblen no desenvolvimento das instituições	43
Figura 3 - As trocas sociais e evoluções entre as instituições	45
Figura 4 - Esquema institucionalista de North.....	47
Figura 5 - Custo de produção/transformação e transação gera o desempenho	52
Figura 6 - Principais atributos do capital social.....	53
Figura 7 - Esquema da Indução das Formas de Governança.....	56
Figura 8 - Modelo analítico adotado para analisar os Arranjos Institucionais	61
Figura 9 - Arranjos institucionais: mercado	64
Figura 10 - Arranjos institucionais: hierarquia	65
Figura 11 - Arranjos institucionais: híbrida.....	66
Figura 12 - Hierarquia de cidades mundiais segundo Friedmann.....	80
Figura 13 - Níveis da economia institucional.....	96
Figura 14 - Encadeamento lógico da pesquisa	98
Figura 15 - Arranjo Institucional da Copa do Mundo FIFA em Pernambuco	101
Figura 16 - Sítio do Portal da Transparência Governo Federal.....	104
Figura 17 - Execução Financeira – Portal da Transparência Federal – BRT: Leste/Oeste.....	105
Figura 18 - Sítio da SECOPA-PE.....	106
Figura 19 - SECOPA-PE – Portal da Transparência.....	107
Figura 20 - Sítio da Copa do Mundo FIFA do Brasil – Informação da passarela do Aeroporto dos Guararapes.....	108
Figura 21 - Diário Oficial do Estado de Pernambuco - CEPE	109
Figura 22 - Tribunal de Contas de Pernambuco - TCE.....	109
Figura 23 - Investimentos do Governo Federal em Pernambuco – Programa PAC.....	114
Figura 24 - Mapa dos APL e projetos estruturantes.....	116
Figura 25 - Mapa de localização da cidade do Recife-PE	123
Figura 26 - Visão panorâmica do projeto Recife-Olinda	127
Figura 27 - Linha do tempo para as ações da Copa do Mundo FIFA no Brasil.....	130
Figura 28 - Identificação das doze cidades-sede na Copa do Mundo FIFA de 2014 no Brasil ..	131
Figura 29 - Possibilidade de pesquisa no Portal da Transparência do Governo Federal	136
Figura 30 - Informações da plataforma - Pesquisa específica – Recife – Mobilidade urbana – Corredor Leste-Oeste	137

Figura 31 - Informações da plataforma - Pesquisa específica documental – Recife – Mobilidade urbana – Corredor Leste-Oeste	138
Figura 32 - Comparação entre as informações dos sítios do Ministério do Esporte e Portal da Transparência da Copa do Mundo FIFA de 2014 – Matriz de Responsabilidade	139
Figura 33 - Página da Copa do Mundo FIFA da SECOPA-PE.....	140
Figura 34 - Página da Copa do Mundo FIFA da SECOPA-PE: dados da transparência	140
Figura 35 - Forma de visualização dos documentos na página da SECOPA-PE	141
Figura 36 - Matriz de Responsabilidade – Aeroporto dos Guararapes - Recife	143
Figura 37 - Alagamentos na cidade do Recife 26/06/2014	149
Figura 38 - Arena de Pernambuco, jogo EUA x Alemanha em 26/06/2014	150
Figura 39 - Linha do tempo das ações Portal da SECOPA-PE.....	155
Figura 40 - Linha do tempo das ações Portal da Transparência da Copa – Governo Federal ..	156
Figura 41 - Linha do tempo das ações da Matriz de Responsabilidade.....	157
Figura 42 - Linha do tempo das ações obras.....	159
Figura 43 – Mapa situacional das obras da Copa do Mundo 2014	160
Figura 44 - BRT Leste-Oeste	161
Figura 45 - Parada inacabada na Avenida Conde da Boa Vista	162
Figura 46 - Parada inacabada na Avenida Benfica.....	163
Figura 47 - Estação (1) integrada de ônibus na Caxangá.....	163
Figura 48 - Estação (2) integrada de ônibus na Caxangá.....	164
Figura 49 - Parada inacabada na Avenida Benfica.....	164
Figura 50 - BRT Norte-Sul	165
Figura 51 - BRT Norte-Sul	166
Figura 52 - BRT Norte-Sul	167
Figura 53 - BRT Norte-Sul	168
Figura 54 - Ramal da Copa.....	170
Figura 55 - Ramal da Copa e as obras inacabadas.....	171
Figura 56 - Ramal da Copa e as obras inacabadas.....	171
Figura 57 - Ramal da Copa e as obras inacabadas.....	172
Figura 58 - Viaduto da BR-408 e Estação de Metrô Cosme e Damião	173
Figura 59 - Viaduto da BR-408 e Estação de Metrô Cosme e Damião.....	173
Figura 60 - Via Mangue	175
Figura 61 - Terminal Marítimo de Passageiros – Porto do Recife.....	176
Figura 62 - Passarela do Aeroporto	176

Figura 63 - Acessibilidade no Centro do Recife	178
Figura 64 - Centros de Atendimento ao Turista – Recife Antigo	179
Figura 65 - Placa informativa sobre a obra de sinalização.....	179
Figura 66 - Placa informativa sobre a obra de sinalização.....	180
Figura 67 - Arena Pernambuco.....	181
Figura 68 - Projeto da Cidade da Copa	182
Figura 69 - Projeto da Cidade da Copa	185
Figura 70 - Dados do Náutico para até 15/02/2017	187
Figura 71 - Arranjos institucionais relacionados com a SECOPA-PE	193
Figura 72 – BRT em operação especial para Copa do Mundo FIFA em Recife	198
Figura 73 - Desapropriação TI IV Perimetral - Caxangá	202
Figura 74 - Empreendimento Reserva São Lourenço	203
Figura 75 - Possível invasão nas proximidades do Ramal da Copa e Arena Pernambuco	204

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Crescimento econômico comparado entre Brasil e Pernambuco	117
--	-----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Níveis relacionais de Densidade Institucional.....	97
Quadro 2 - Perguntas para avaliação dos arranjos institucionais	99
Quadro 3 - Relação de contratação Ministério do Turismo	142
Quadro 4 - Passarela do Aeroporto de Recife	144
Quadro 5 - Relação das inconsistências entre os sítios para a execução financeira.....	145
Quadro 6 - Os arranjos institucionais identificados nas ações da Copa do Mundo FIFA de 2014	153
Quadro 7 - Síntese das obras da Copa do Mundo FIFA de 2014	158

LISTA DE SIGLAS

ADAGRO – Agência de Defesa e Fiscalização Agropecuária de Pernambuco
APAC – Agência Pernambucana de Águas e Clima
APL – Arranjo Produtivo Local
BDE – Base de Dados do Estado de Pernambuco
BNB – Banco do Nordeste
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRT – *Bus Rapid Transit*
C&T – Ciência e Tecnologia
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAT – Centro de Atendimento ao Turista em Pernambuco
CBF – Confederação Brasileira de Futebol
CEPE – Companhia Editora de Pernambuco
CESAR – Centro de Estudos e Sistemas Avançados do Recife
CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CGCOPA 2014 - Comitê Gestor da Copa do Mundo FIFA 2014
CONDEPE/FIDEM – Agência Estadual de Planejamento e Pesquisa de Pernambuco
DEM – Partido Democratas
DER-PE – Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Pernambuco
ELETROBRÁS – Centrais Elétricas Brasileiras S.A
EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EMTU – Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos de Recife
FGV – Fundação Getúlio Vargas
FIFA – Federação Internacional de Futebol
FIRJAN – Federação das Indústrias do Rio de Janeiro
GPU – Grandes Projetos Urbanos
GECOPA - Grupo Executivo da Copa
HEMOPE – Fundação de Hematologia e Hemoterapia de Pernambuco
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICT – Instituição de Ciência e Tecnologia
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IFPE – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco
IF-SERTÃO-PE – Instituto Federal do Sertão Pernambucano
INFRAERO – Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária

IPA – Instituto Agrônômico de Pernambuco
ITEP – Instituto de Tecnologia de Pernambuco
MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MDU – Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano
NEI – Nova Economia Institucional
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
ONG – Organização não Governamental
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PARQTEL – Parque Tecnológico de Eletroeletrônicos e Tecnologia Associada
PCR – Prefeitura da Cidade do Recife
PED – Pesquisa de Emprego e Desemprego
PIB – Produto Interno Bruto
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPP – Parceria Público-Privada
PSB – Partido Socialista Brasileiro
PT – Partido dos Trabalhadores
REGIC – Região de Influência
RIMA – Relatório de Impacto Ambiental
RM – Região Metropolitana
RMR – Região Metropolitana do Recife
SDEC – Secretaria de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco
SECOPA-PE – Secretaria Extraordinária da Copa do Mundo FIFA de Pernambuco
SECTI – Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação do Estado de Pernambuco
SEDIC – Secretaria das Cidades do Estado de Pernambuco
SEPLAG – Secretaria de Planejamento e Gestão
SESGE/MJ – Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos
SUAPE – Complexo Industrial Portuário de Pernambuco
TCE – Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco
TCU – Tribunal de Contas da União
UBA – *Universidad de Buenos Aires*
UDH – Unidades de Desenvolvimento Humano
UF – Unidade por Federação
UFPE – Universidade Federal de Pernambuco
UFRPE – Universidade Federal Rural de Pernambuco
UNIVASF - Universidade Federal do Vale do São Francisco

UPE – Universidade de Pernambuco

URB – Empresa de Urbanização do Recife

VEI – Velha Economia Institucional

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	19
2 ARRANJOS INSTITUCIONAIS E DESENVOLVIMENTO URBANO-REGIONAL	23
2.1 A RECENTE DESCENTRALIZAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO E A NOVA FORMA DE ATUAR DOS PODERES LOCAIS E REGIONAIS	23
2.1. INSTITUIÇÕES: SUA IMPORTÂNCIA PARA O DESENVOLVIMENTO	27
2.2. OS ARRANJOS INSTITUCIONAIS E A GESTÃO URBANA-REGIONAL	30
2.3. CONCLUSÃO	38
3 ECONOMIA INSTITUCIONAL, POLÍTICAS PÚBLICAS E TERRITÓRIO	39
3.1 A NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL: UMA ABORDAGEM INTRODUTÓRIA PARA O ENTENDIMENTO DAS INSTITUIÇÕES E CRESCIMENTO ECONÔMICO	39
3.1.1 Teorias importantes para a Economia Institucional: Custo de transação, capital social e estrutura de governança	50
3.2 OS ARRANJOS INSTITUCIONAIS E O CRESCIMENTO ECONÔMICO: A PERSPECTIVA DOS ARRANJOS HÍBRIDOS NA GESTÃO PÚBLICA E A RELAÇÃO COM O TERRITÓRIO	59
3.2.1 A nova gestão pública e os arranjos institucionais híbridos	67
3.3 A NOVA GESTÃO PÚBLICA	70
3.4 A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA DESCENTRALIZADA	73
3.5 EMPREENDEDORISMO URBANO COMO AÇÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NA GLOBALIZAÇÃO: ORGANIZAÇÃO DA GESTÃO DO TERRITÓRIO EM PROL DO DESENVOLVIMENTO URBANO-REGIONAL?	79
3.6 CONCLUSÃO	87
4 MÉTODO DE PESQUISA	89
4.1 A APRESENTAÇÃO DO MÉTODO	89
4.2 COMPLEXIDADE TERRITORIAL NA GEOGRAFIA E A ECONOMIA INSTITUCIONAL: ARTICULAÇÕES TEÓRICO-METODOLÓGICAS OBJETIVANDO OUTRAS FORMAS DE ANÁLISE	91
4.3 OS PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS PARA IDENTIFICAÇÃO DOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS	96
4.4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	102

4.5 CONCLUSÃO	110
5 GRANDES PROJETOS URBANOS: SUAS INTENCIONALIDADES NA RMR.....	111
5.1 CARACTERIZAÇÃO DO ESTADO DE PERNAMBUCO E DA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE (RMR): UM PANORAMA GERAL DA GEOGRAFIA ECONÔMICA - UM FATOR PREPONDERANTE PARA A ANÁLISE DOS GRANDES PROJETOS URBANOS.....	111
5.2 OS GRANDES PROJETOS URBANOS DA RMR: UMA ANÁLISE DO EMPREENDEDORISMO URBANO NA PRINCIPAL CIDADE DA RMR - RECIFE	119
5.2.1 A contextualização da cidade do Recife perante os grandes projetos urbanos: um exemplo para as ações do empreendedorismo urbano	122
5.3 CONCLUSÃO	125
6 OS ARRANJOS INSTITUCIONAIS E OS GRANDES PROJETOS URBANOS PARA A RMR: O CASO DA COPA DO MUNDO FIFA 2014 EM PERNAMBUCO	128
6.1 COMO TUDO COMEÇOU: UMA BREVE ANÁLISE DA COPA DO MUNDO FIFA DE 2014 NO BRASIL.....	128
6.2 PORTAIS DA TRANSPARÊNCIA E A MATRIZ DE RESPONSABILIDADE: INCONSISTÊNCIAS NAS INFORMAÇÕES E AÇÕES DAS OBRAS DA COPA DO MUNDO FIFA 2014.....	135
6.3 OS ARRANJOS INSTITUCIONAIS E AS OBRAS DA COPA DO MUNDO FIFA 2014: QUAL FOI O LEGADO DA COPA?	149
6.3.1 Ainda durante a Copa do Mundo FIFA de 2014: um dia de caos para o planejamento urbano-regional em Pernambuco.....	149
6.3.2 As obras da Copa do Mundo FIFA de 2014: uma análise geral-situacional dos arranjos institucionais híbridos de execução	151
6.4 REFLETINDO SOBRE AS OBRAS DE MOBILIDADE URBANA PARA A RMR.....	161
6.4.1 BRT Leste-Oeste.....	161
6.4.2 BRT Norte-Sul	165
6.4.3 Ramal da Copa (viaduto da BR-408, Terminal Integrado e Metrô Cosme e Damião).....	169
6.4.4 Via Mangue.....	174
6.4.5 Aeroportuário.....	175
6.4.6 Ações para o Turismo	177
6.4.7 Estádio – Arena Pernambuco.....	180
6.5 CONCLUSÃO	188

7 PÓS-COPA E AS OBRAS DE ESTRUTURAÇÃO DA RMR	191
7.1 SECRETARIA EXTRAORDINÁRIA DA COPA DE 2014 DE PERNAMBUCO: UMA PERCEPÇÃO SOBRE OS ARRANJOS INSTITUCIONAIS A PARTIR DO TRABALHO DE CAMPO	191
7.2 AS OBRAS DA COPA DO MUNDO FIFA DE 2014: PERSPECTIVAS E POSSÍVEIS IMPLICAÇÕES PARA ALÉM DO PROCESSO DAS OBRAS MENCIONADAS.....	201
7.3 COPA DO MUNDO FIFA DE 2014 E OS ARRANJOS INSTITUCIONAIS: PLANEJAMENTO, CONSTRUÇÃO E FINALIZAÇÃO	206
8 CONCLUSÃO.....	209
REFERÊNCIAS	220
APÊNDICE B - QUESTIONÁRIO	241
APÊNDICE C - CARTA AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO.....	244
APÊNDICE D - FINANCIAMENTO PARA AS AÇÕES/OBRAS PARA A COPA DO MUNDO FIFA 2014 NA RMR.....	246
APÊNDICE E - FINANCIAMENTO PARA EMPRESAS PRIVADAS DO SETOR DE TURISMO	248
APÊNDICE F - MATRIZ DE RESPONSABILIDADE PARA A COPO DO MUNDO 2014.....	251
APÊNDICE G - INFORMAÇÕES DA SECOPA-PE SOBRE AS OBRAS DA COPA DO MUNDO FIFA DE 2014 EM PERNAMBUCO.....	252
APÊNDICE H - INFORMAÇÕES DO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DA COPA DO MUNDO FIFA 2014 GOVERNO FEDERAL – PERNAMBUCO	256
APÊNDICE I - RESUMO FINAL DOS VALORES PARA AS OBRAS DA COPA DE 2014.....	258

1 INTRODUÇÃO

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 (Monteiro Neto *et al*, 2014).

Junto a essa nova realidade, as instituições, na sua perspectiva mais ampla, também tiveram que se adaptar a uma nova lógica, mais flexível, uma realidade que permitia a tomada de decisões em âmbito local, mesmo a atuação sendo internacional (relação local x global). Para fortalecer esse argumento, foi incluído entre os princípios da administração pública o princípio da eficiência e, a partir desse fato, os gestores públicos passaram a desenvolver suas ações nessa perspectiva, possibilitando novas estruturas gerenciais (novas relações entre instituições) para a gestão pública (Souza, 2001).

Os Municípios brasileiros geraram diversas ações nas suas respectivas cidades. Uma dessas perspectivas, como pontuado por Harvey (1996), corresponde à lógica da cidade como empresa, objetivando o empreendedorismo urbano e valorizando partes da cidade que possam ser mais bem negociadas pelo mercado imobiliário. Em resumo, as cidades se tornaram mercadorias de grande valor, postas “à venda” num mercado que lhes possibilita a inserção nos processos da economia globalizada.

E por meio da autonomia, da flexibilidade e da eficiência na gestão pública, os Municípios (ou o Estado) promovem articulações entre as instituições com uma perspectiva de atuar com um novo modelo de gestão pública, tendo como princípio o desenvolvimento urbano-regional de uma determinada área. Um exemplo recente foram as ações desenvolvidas na RMR que geraram grandes obras de impacto, são elas: as obras para Copa do Mundo FIFA de 2014, grandes *shopping centers*, grandes estruturas de negócios etc.

Essas novas estruturas foram geradas a partir de um processo relacional, de vínculo entre as instituições públicas e privadas e podem ter tido sua materialização a partir das Parcerias Público-Privadas (PPP – Lei Federal nº 8.987/1995 e nº 11.079/2004, Lei Estadual nº 12.765/2005 e Lei Municipal nº 17.856/2013) ou por meio de concessões e/ou vendas de áreas. Esses arranjos institucionais híbridos são o foco desta tese, pois eles são enaltecidos nesse novo modelo de gestão como uma nova forma de gerir e desenvolver o território.

Isso significa que as novas condições internacionais e a complexidade crescente das ordens sociais, econômicas e políticas pressupõem um Estado dotado de maior flexibilidade, capaz de descentralizar funções, transferir responsabilidades e alargar, ao invés de restringir, o universo dos atores participantes. Por conta dessa situação, algumas políticas públicas são implementadas mais rapidamente do que outras. Essa nova forma de gestão pública proporciona uma nova realidade aos poderes local e estadual, possibilitando novas formas de tomada de decisão junto às suas articulações - aos seus arranjos institucionais -, objetivando estabelecer melhorias nos processos de gerenciamento-atuação em diferentes focos da ação pública em uma determinada localidade.

Porém, a realidade da gestão pública é bem mais complexa, pois quando se faz uma intervenção a partir de uma política pública, existem condicionantes históricos, culturais, econômicos, políticos e sociais que vão promover distorções (positivas ou negativas) na tomada de decisão dessas ações públicas. Verifica-se, portanto, a ocorrência de um distanciamento entre os desenhos dos programas e dos projetos de desenvolvimento urbano e a realidade da gestão local/estadual nas cidades brasileiras e em relação aos entes federativos. Tal distanciamento pode ser potencializado (positivamente ou negativamente) pela relação entre os diversos agentes.

Assim, para uma melhor interpretação dessas ações na intenção de compreender os mecanismos de responsabilidade e *accountability* na gestão pública, esta tese discute o caso da gestão das obras da Copa do Mundo FIFA de 2014 para a Região Metropolitana do Recife. Este estudo considera o pensamento de Linhares (2012) quanto à dinâmica do Estado federativo na nova gestão pública, que é impulsionada por mecanismos de responsabilidade e *accountability* em todas as esferas governamentais.

Objetivo Geral

Compreender a relação entre arranjos institucionais e desenvolvimento urbano que interferem na gestão urbana e determinam a dinâmica da administração pública, tendo como foco as políticas públicas relacionadas aos grandes projetos urbanos planejados para a Copa do Mundo FIFA de 2014 na Região Metropolitana do Recife, em Pernambuco.

Objetivos Específicos

- Revisar a literatura sobre a nova administração pública e os grandes projetos urbanos para melhor compreender as relações entre os arranjos institucionais aplicados ao desenvolvimento urbano;

- Elaborar um diagnóstico situacional de 2007-2014 para o Estado de Pernambuco e Região Metropolitana do Recife;
- Identificar e registrar as práticas, iniciativas e modelos dos arranjos institucionais que interferiram na gestão urbana e determinaram as dinâmicas da administração pública na RMR entre os anos de 2007 e 2014 para o desenvolvimento da Copa do Mundo FIFA de 2014;
- Analisar as implicações de políticas públicas entre os arranjos institucionais e o desenvolvimento urbano-regional.

Hipótese

A hipótese desenvolvida e que deverá ser comprovada nesta tese é de que os arranjos institucionais são mais eficientes por conta da nova gestão pública. Em resumo, isso significa que a relação entre o público e o privado (arranjos institucionais híbridos) gera uma maior eficiência para o desenvolvimento de políticas públicas para a sociedade daquele determinado território.

Por esse motivo, faz-se mister compreender os intrincados mecanismos federativos que orientam as ações dos atores, dentro e fora do Estado, para elucidar as relações de cooperação e competição entre eles e apontar as implicações dos condicionantes que levam à efetividade das políticas públicas no Brasil.

Para tanto, a tese encontra-se dividida em seis capítulos, apresentados a seguir.

O primeiro capítulo corresponde à problemática da nova gestão pública, incluindo a recente descentralização do estado brasileiro e a nova forma de atuar dos poderes locais regionais; as instituições e sua importância para o desenvolvimento e, finalmente, os arranjos institucionais e suas relações com o desenvolvimento local/regional, assim como um debate sobre a política pública de desenvolvimento econômico em prol da gestão urbana regional.

O segundo capítulo discute a economia institucional (a velha e a nova economia institucional), sua relação com o desenvolvimento urbano-regional, priorizando o debate sobre a nova economia institucional e relacionando com o empreendedorismo urbano aplicado ao estudo de caso na Região Metropolitana do Recife.

O terceiro capítulo se refere ao método de pesquisa da tese, no qual se discute o método escolhido, hipotético-dedutivo, e seus procedimentos metodológicos voltados para a identificação dos arranjos institucionais para as ações da Copa do Mundo FIFA de 2014.

O quarto capítulo está ligado aos grandes projetos urbanos: suas intencionalidades na RMR. Nele é desenvolvido um diagnóstico socioeconômico do Estado de Pernambuco, RMR e Recife, indicando como o Estado e suas escalas geográficas estavam economicamente e socialmente no período de 2007 até a Copa do Mundo FIFA de 2014.

O quinto capítulo tem por objetivo identificar as obras e os seus respectivos arranjos institucionais, verificando se houve efetividade nesse novo modelo de gestão pública e se houve maior eficiência no desenvolvimento das ações públicas a partir das obras da Copa do Mundo FIFA 2014 na Região Metropolitana do Recife.

O sexto capítulo, que se refere ao pós-Copa do Mundo FIFA na RMR, tem como principal objetivo verificar as implicações de todas as obras desenvolvidas, a partir dos resultados de uma análise situacional, bem como uma verificação da SECOPA-PE e de outras ações que não foram debatidas, mas que influenciaram na gestão urbana regional da Região Metropolitana do Recife e, finalmente, uma análise sobre as implicações das obras da Copa de 2014 na RMR. E finalmente a conclusão da tese traça as implicações para estudos futuros, para as políticas públicas e para as práticas do desenvolvimento, considerando a nova gestão pública e seus arranjos institucionais.

2 ARRANJOS INSTITUCIONAIS E DESENVOLVIMENTO URBANO-REGIONAL

2.1 A RECENTE DESCENTRALIZAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO E A NOVA FORMA DE ATUAR DOS PODERES LOCAIS E REGIONAIS

De acordo com Bresser-Pereira (1995, p. 85), o capitalismo é um sistema econômico complexo, constituído por empresas capitalistas coordenadas pelo mercado e reguladas pelo Estado, logo, “não há capitalismo, nem mercado capitalista, sem um Estado que o regulamente e coordene”. Partindo da premissa de que o Estado seja um ente regulador, Keynes (1996) indica que dessa regulação político-institucional resulta um contrato social através do qual os homens cedem uma parte de sua liberdade para o Estado a fim de que este possa manter a ordem e garantir os direitos de propriedade e a execução dos contratos, utilizando, para isso, de um grande conjunto de leis que regulam toda a sociedade. Tal premissa apresentada por Keynes produz uma lógica para a atuação dos governos (em qualquer esfera administrativa), que podem estimular ou impedir a atividade econômica por meio de alguma regulamentação (NORTH, 1991).

Partindo dessa visão mais generalista sob a ótica da economia e sua relação com as regulações, é importante debater a política brasileira a partir da década de oitenta do século passado. Após vinte anos de ditadura militar, o Brasil passou a viver uma abertura política e, por conta disso, o Estado foi aos poucos diminuindo a censura, começaram a surgir novos partidos políticos, os movimentos sociais foram se reorganizando, os sindicatos se fortalecendo e as demandas populares passaram a participar desse novo cenário político.

As aspirações por uma sociedade mais justa e igualitária foram canalizadas para a Assembleia Nacional Constituinte, convocada em 1986 para elaborar a nova Constituição do país. Até então o sistema federativo brasileiro estava organizado de forma dual e hierárquica; as referências eram a União, como sendo a maior referência de poder, e os estados gerenciando os municípios em um plano subestatal.

Após um ano e meio de trabalho, a nova Constituição foi promulgada em 05 de outubro de 1988. A despeito do conservadorismo do Congresso, essa Constituição assegurou uma série de conquistas, que representou inúmeros avanços democráticos e configurou o estabelecimento de um Estado de direito, encerrando, no plano jurídico-institucional, os tempos da ditadura (ZANIRATO, 2001).

A Constituição de 1988 promoveu o desempenho de uma nova ordem institucional e federativa. Voltados para uma legitimação da democracia, os constituintes desse período optaram por duas estratégias: a abertura à participação popular da sociedade e o compromisso com a descentralização¹ da gestão (financeira e tributária) para estados e municípios (SOUZA, 2001).

Essas estratégias imprimiram um caráter inovador à Constituição, em diversos aspectos, no entanto, um aspecto deve ser destacado, devido à sua importância e à amplitude das transformações subsequentes: trata-se da descentralização político-administrativa do Estado. A Constituição de 1988 estabelece que as competências de gestão das políticas do país serão distribuídas em três instâncias: federal, estadual e municipal, proporcionando um aumento da participação da sociedade civil na gestão da política do país.

A ideia, segundo Carvalho (2000), era de uma gestão com três esferas de governo. A perspectiva dos constituintes era de interpor um nível intermediário de poder (os governos estaduais) entre o governo central (federação) e os governos locais (municípios), para facilitar a divisão das finanças e administração públicas, já que o país tem uma dimensão continental com, atualmente, mais de 5.500 municípios em seu território.

Essa nova estrutura pode ser relacionada com o debate de Bresser-Pereira (1995), quando chama atenção sobre a formação e manutenção do Estado² por uma nova gestão pública³. Ele indica que é importante destacar que o Estado não nasce de um contrato social, sua relação está atrelada ao processo histórico em que os interesses de classe são fundamentais para tomada de decisão. Seguindo esse pensamento, a nova lógica, a partir de 1988, foi a descentralização das ações, que deixaram de estar concentradas no estado-nação (federação brasileira), permitindo que os municípios tivessem maior autonomia para desenvolver seus planos estratégicos nas suas respectivas cidades e territórios.

¹ A descentralização de recursos começou antes mesmo da nova Constituição, no início da década de 1980, principalmente via aumento de transferências federais por meio dos fundos de participação. Entre 1980 e 1995, a participação dos municípios na receita nacional quase dobrou, passando de 8,7%, para 16,6% do total arrecadado pela federação. Esse panorama desencadeou, no período pós-Constituição, um processo de proliferação de municípios, com a divisão de unidades já pequenas, já que o Fundo de Participação dos municípios é a principal fonte de receita da maioria dos municípios brasileiros (ABRUCIO; FRANZESE, 2010, p. 6).

² O Estado, de acordo com Oszlak (1981), é como uma relação social e está associado com a imposição de uma determinada estrutura de relações de poder e de controle ideológico.

³ Nova Gestão Pública será debatida mais aprofundadamente ao longo desta tese de doutorado. Por hora, apresentamos o conceito de Mendonça (2014) que indica que “a nova gestão pública” é um modelo de administração pública capaz de responder às novas demandas, pautado na eficiência e na *performance* dos governos, principalmente, no que diz respeito à formulação e implementação das políticas públicas”. Esse processo começou em 1990, no Brasil, de acordo com a própria autora. Segundo Souza (2010), o novo modelo de administração – gerencial focado em resultados - surgiu como estratégia para reduzir custos e tornar mais eficiente a administração dos recursos sob a responsabilidade do Estado. No novo modelo de administração pública gerencial, o Estado tem o papel de assegurar no interesse do cidadão-usuário, maior eficiência e qualidade dos serviços públicos e não verificar exclusivamente o cumprimento da legislação em vigor.

Mesmo muitas dessas cidades sendo pequenas, e constituindo mais um aglomerado rural do que propriamente uma cidade, o fato é que esses núcleos urbanos locais, a partir desse período, constituíram poder para tomar decisões sobre o conjunto do território – o município. Ou seja, o país passa a se constituir a partir dos cerca de 5.600 municípios que compõem, de certa maneira, os blocos de construção das estratégias das políticas públicas brasileiras.

Abrucio e Franzese (2010) enfatizam que com essa autonomia política, administrativa e financeira os municípios, em relação ao período anterior, ganharam maior dinamismo na tomada de decisão (gestão política e administrativa), pois havia uma distribuição dos recursos e atribuições com as outras esferas políticas e, no que tange à tomada de decisão, a partir de 1988, passou às mãos do poder local – município.

Melo (1997) debate essa perspectiva dos municípios em seu artigo “Crise federativa, guerra fiscal e ‘hobbesianismo municipal’: efeitos perversos da descentralização?”. Em seus argumentos são enfatizados os aspectos positivos e negativos da descentralização dos poderes engendrada pela Constituição de 1988. 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; e especificidade nas agências governamentais. Já os fatores negativos da descentralização são:

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. (MELO, 1997, p. 6).

Seguindo com o argumento, Abrucio e Franzese (2010) indicam que as responsabilidades dos municípios não geraram uma democratização do poder local, como também não resultou em uma melhoria da gestão das políticas. Para os autores, o que de fato ocorreu foi:

[...] uma tendência à “prefeiturização” do poder, o pouco controle da sociedade sobre as ações do poder público, sobretudo nas áreas mais pobres e em pequenas municipalidades, além da baixa qualidade da burocracia municipal reduziram o potencial transformador da descentralização. (ABRUCIO; FRANZESE, 2010, p. 7).

Porém, os autores também reconhecem efeitos positivos no poder dos municípios. Trata-se das inovações que surgiram na experimentação de políticas públicas realizadas por governos locais. Entre elas podemos citar o Orçamento Participativo, o Programa Bolsa Escola, o Programa Mãe Canguru, entre outros.

Apesar de o ápice da descentralização fiscal ter sido atingido com a Constituição Federal de 1988, a municipalização de políticas públicas foi-se consolidando apenas ao longo dos anos 1990, assumindo variados ritmos, dependendo da área⁴. Essas áreas de grande importância são de competência dos três níveis de governo e, com essa situação, a maior parcela dos encargos foi para uma gestão desorganizada dos municípios, que, em muitos casos, tinha pouca cooperação junto às outras instâncias federativas, gerando assim, um processo de competição entre os municípios.

Abalizando essa afirmação, Strauss (2005) pontua como importante o fato de que se constituiu um padrão “autárquico de municipalismo”, transformando os prefeitos em atores fundamentais da dinâmica local e de suas respectivas tomadas de decisão⁵ sobre o território. Com isso, cada qual defendia sua autonomia e seu município, significando um isolamento das demais unidades da federação, ou mesmo de uma possível interação com outros municípios. Essa situação gerava novas dificuldades na gestão pública, já que alguns problemas têm solução apenas em âmbitos mais abrangentes: como o microrregional, estadual, ou mesmo federal.

Em suma, o processo de descentralização proporciona um maior poder decisório aos municípios e/ou entidades e órgãos locais, ajudando a desenvolver tendências democratizantes, participativas e de responsabilização, como também processos de modernização gerencial da gestão pública (análise da eficiência⁶). Em contrapartida, essa autonomia municipal é vista de forma negativa, como um elemento de individualização que, em alguns momentos, faz com que

⁴ A Constituição Federal de 1988, no seu artigo 23, estabelece um modelo baseado fortemente em competências comuns. Em seus doze incisos, tal dispositivo constitucional diz que “é de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (...)” as seguintes áreas de política pública: conservação do patrimônio público; saúde e assistência social; acesso à cultura e educação; proteção ao meio-ambiente; fomento à produção agropecuária e ao abastecimento alimentar; moradia e saneamento básico; combate às causas da pobreza; e política de educação para a segurança no trânsito.

⁵ A partir de um estudo das experiências do Programa Gestão Pública e Cidadania, no âmbito municipal, para os anos de 1996 e 1997, Pinho e Santana (2002) verificaram que os poderes locais (os municípios com seus prefeitos) investem seus recursos nos seguintes setores: meio ambiente, saúde, educação, alimentação e abastecimento, habitação e urbanização, crianças e adolescentes, emprego e renda, projetos agrícolas.

⁶ No artigo 37 da Constituição Federal de 1988 é vista a importância da administração pública direta e indireta de quaisquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e que obedecerá aos princípios de: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. E Modesto (2001) enfatiza que a eficiência na administração pública se dá em duas dimensões: (a) a da racionalidade e otimização no uso dos meios; e (b) a da “satisfatoriedade” dos resultados da atividade na localidade.

os gestores locais tratem os municípios como unidades únicas no processo de gestão, ou seja, as outras esferas não interagem com esses municípios.

Portanto, pelo fato de o governo local ter maior autonomia nesse novo cenário, ele tem ação de Estado, e, como pontua Bresser-Pereira (1995, p. 93), “o Estado é a forma através da qual os setores mais poderosos da sociedade civil impõem, ou tentam impor, sua vontade sobre o restante da população”. Oszlak (1981) enfatiza que o aparelho do Estado se manifesta como um ator social multifacetado e complexo, no sentido de que as suas diversas unidades e arenas de decisão são difusas, e o denominador comum de seu comportamento diversificado, o elemento de homogeneização de sua presença heterogênea é o surgimento legítimo da autoridade do Estado que, em sua forma institucional, afirma encarnar o interesse geral da sociedade.

É importante compreender essa nova lógica de gestão desse Estado descentralizado que tem como uma das representações de decisão o poder local – os municípios – que possuem suas instituições (públicas e privadas), podendo atuar na esfera local-global dos interesses específicos do seu governo e/ou das suas instituições. Por esse motivo, é de suma importância verificar o que são essas instituições e quais são as relações existentes entre elas, pois pressupõem ações públicas com resultados positivos ou negativos para a sociedade civil de uma determinada região.

2.1. INSTITUIÇÕES: SUA IMPORTÂNCIA PARA O DESENVOLVIMENTO

Acuña (2013) analisa a atuação das instituições na formação e estruturação do estado e/ou território, pois estas possuem um potencial de modificar comportamentos, gerando condutas diversas no processo de desenvolvimento das políticas públicas e da regulação do Estado. Ou seja, as instituições são agentes importantes para o desenvolvimento das organizações, considerando o mercado como o resultado da interação de quatro macro instituições (indivíduos, firmas, estados, normas sociais).

Baseando-se nessa perspectiva de instituição, recorre-se a North (1991) para definir o que são as instituições. Para ele, são as restrições humanamente inventadas, que estruturam a interação política, econômica e social. Em outras palavras, as instituições:

[...] 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, elas definem o conjunto de escolhas e, portanto, determinam a transação e os custos de

produção e, conseqüentemente, a rentabilidade e a viabilidade de se engajar em atividade econômica. (NORTH, 1991, p. 1).

Nesse sentido, as instituições podem ter diversas formas de representação e atuação, pois, como visto, seus aspectos legais (normativas) ou mesmo os costumes ou tradições são fontes de formação e construção de um dado território, podendo determinar os direcionamentos sobre o desenvolvimento institucional-territorial de uma localidade. Essa ideia pode ser verificada em Acuña (2013), que enfatiza que as instituições públicas podem se posicionar de acordo com variáveis de diversas séries de fenômenos das ciências sociais relevantes e atuar em diversas ações em uma localidade. Suas ações podem ser vistas como: estabilidade democrática; desenvolvimento econômico; pobreza e desigualdade social; mudanças nas constituições; mudanças nas regras eleitorais ou adoção e política de mudança, sendo explicadas como resultado de fatores institucionais.

Um exemplo dessa importância é verificado no estudo de Putnam (1997), na Itália, no qual enfatiza que o capital social diferenciou regiões a partir do desempenho institucional. Seu estudo indica que as cidades do norte são mais desenvolvidas que as do sul por conta do capital social entre as instituições. Nesse sentido, o autor indica a importância do conceito de desempenho institucional, que atrela aos resultados efetivos das instituições a partir de análise dos atributos de exaustividade, coerência & confiabilidade e convergência.

Para Putnam (1997), esse conceito está baseado em um modelo de governança⁷, no qual as demandas sociais, interação política, governo, opção da política e implementação seguem uma direção gradativa, retilínea, onde a participação deliberativa do meio social influencia as reações das políticas adotadas pelas instituições governamentais.

Outro exemplo é o estudo de Levitsky e Murillo (2009), no qual argumentam que na América Latina as regras tendem a ser instáveis, informais e muito eficazes. Para esses autores, as instituições fortes são estáveis porque têm a capacidade de fazer cumprir suas regras no respectivo território.

Para ambos os estudos supracitados, o fator histórico é uma questão crucial para toda análise institucional. Assim, Hall e Taylor (2003) verificam três perspectivas na análise institucional:

⁷ A definição do conceito de governança, de acordo com Gonçalves (2005), que se baseia no Banco Mundial é o exercício da autoridade, controle, administração, poder de governo. Precisando melhor, "é a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando o desenvolvimento", implicando ainda "a capacidade dos governos de planejar, formular e implementar políticas e cumprir funções. Neste caso os arranjos institucionais são os processos para se chegar ao controle e/ou autoridade de uma governança nas políticas públicas."

Como as instituições afetam o comportamento dos indivíduos? Afinal, é em última análise por intermédio das ações de indivíduos que as instituições exercem influência sobre as situações políticas. De modo geral, os neoinstitucionalistas fornecem dois tipos de resposta a essa questão, que poderíamos designar como a “perspectiva calculadora⁸” e a “perspectiva cultural⁹”. Cada uma delas responde de modo ligeiramente diferente a três questões básicas: como os atores se comportam, que fazem as instituições, por que as instituições se mantêm? (HALL; TAYLOR, 2003, p. 197).

Dando continuidade ao pensamento dos autores, as instituições existem e se mantêm para fornecer modelos morais e cognitivos que permitem a interpretação e a ação de uma determinada sociedade.

O indivíduo é concebido como uma entidade profundamente envolvida num mundo de instituições composto de símbolos, de cenários e de protocolos que fornecem filtros de interpretação, aplicáveis à situação ou a si próprio, a partir das quais se define uma linha de ação. (HALL; TAYLOR, 2003, p. 198).

Finalmente, outra perspectiva analisada por esses autores é a da visão institucional radical, que se fixa na importância dos direitos de propriedade, das rendas e dos custos de transação¹⁰ para o desenvolvimento e o funcionamento das instituições.

Contudo, nessa perspectiva se explica que as instituições diminuem os custos de transação¹¹ ligados à conclusão de acordos (burocracias), de modo a propiciar os benefícios da troca (mais velozes), permitindo a adoção de leis estáveis (regras confiáveis). Na prática, as instituições solucionam, em grande parte, os problemas de ação coletiva por conta de suas regras estáveis e confiáveis.

Nesse sentido, as instituições são entendidas como regras que resolvem problemas de coordenação e resoluções de problemas de ação coletiva (NORTH, 1991), exercendo funções de ordenação que limitam algumas ações em um determinado processo territorial e econômico de uma determinada localidade. A partir dessa afirmação, argumenta-se, com base em Acuña (2013), que as instituições tanto são entendidas como um processo político e econômico quanto estão inseridas nesse processo, e, por conta disso, devem promover:

⁸ A perspectiva calculadora sugere que as instituições se mantêm porque elas realizam algo da ordem de um equilíbrio de Nash. Em outros termos, os indivíduos aderem a esses modelos de comportamento porque o indivíduo perderá mais ao evitá-los do que ao aderir a eles (HALL; TAYLOR, p. 198, 2003).

⁹ Explica a persistência das instituições ao enfatizar que muitas das convenções ligadas às instituições sociais não podem ser o objeto explícito de decisões individuais. Pelo contrário, enquanto componentes elementares a partir dos quais a ação coletiva é elaborada, certas instituições são tão “convencionais” ou são tão usuais que escapam a todo questionamento direto e, enquanto construções coletivas, não podem ser transformadas de um dia para o outro pela simples ação individual. Em suma, as instituições resistem a serem postas radicalmente em causa porque elas estruturam as próprias decisões concernentes a uma eventual reforma que o indivíduo possa adotar (HALL; TAYLOR, 2003, p. 198).

¹⁰ Ronald Coase (1960) - *The Problem of Social Cost*.

¹¹ É essa a perspectiva da economia institucional que foi debatida no próximo capítulo e foi a linha de conduta do debate teórico da tese.

1. A atuação no potencial para mudar o comportamento (a presença ou a ausência de instituições pode resultar em comportamentos diferentes);
2. O estabelecimento de regras (para prever comportamentos a partir de uma lei);
3. As instituições que podem definir não apenas o desempenho dos atores e a dinâmica política, econômica, cultural, social e ideológica, mas também seu tempo que pode ser definido por esses atores e outras variáveis da matriz política;
4. As estruturas institucionais que são heterogêneas e por esse motivo podem conviver em um mesmo lugar e um mesmo período. Normalmente, os processos sociais não interferem no *modus operandi*, pois são outras variáveis e atores relacionados às instituições;
5. A relação de poder que não está só fixada nas instituições, pois é também influenciada pelo extra institucional (agentes externos);
6. A influência dos agentes socioeconômicos (capacidades e recursos) sobre os agentes fracos, entendidos estes como os que não possuem aqueles – normalmente a sociedade civil.

Portanto, o Estado, assim como suas relações sociais com as empresas e a sociedade civil, gera uma organização territorial, possibilitando diferentes lógicas na organização e gestão das políticas públicas, pois essas ações públicas serão determinadas pelo comportamento¹² e atuação de alguns desses agentes (ACUÑA, 2013, p. 63).

Assim sendo, a compreensão do exercício político do poder em uma determinada sociedade deve dispensar atenção à inter-relação entre as instituições em diferentes níveis de governo e políticas públicas, como também aos agentes fora dessa relação (indivíduos, empresas e normas sociais subjetivas). Esses entes também podem influenciar na dinâmica e normatizações das instituições, proporcionando a gestão do território.

2.2. OS ARRANJOS INSTITUCIONAIS E A GESTÃO URBANA-REGIONAL

Nesta seção são abordados os arranjos institucionais e as relações entre as instituições que promovem as tomadas de decisões (positivas e negativas) na gestão das cidades, municípios, regiões, etc., uma vez que os arranjos institucionais são de grande importância para a formulação de políticas de desenvolvimento, em especial para as políticas que demandam cooperação por parte de agentes privados (FIANI, 2013). Nesse sentido, aponta-

¹² Comportamento, nessa situação, ganha a ideia de normatizações, ações de acordo com as regras de um “jogo”, nesse caso, de uma determinada localidade sendo influenciada por diversos agentes (internos e externos).

se a importância de se identificar as articulações entre os diversos agentes para determinar os graus de sucesso das políticas públicas a depender dessas interações e os processos de descentralização do Estado brasileiro.

Para Farah (2001), numa perspectiva das políticas sociais, os processos embrionários de reforma do Estado no país geraram maior flexibilidade para os governos locais por meio da descentralização, e, por isso, a descentralização tem contribuído para a formatação de novos arranjos institucionais a partir da Constituição de 1988. A autora indica que os arranjos institucionais se desenvolveram a partir de uma nova estruturação política do Brasil. Nesse novo processo emergem articulações colaborativas, desvinculando-se de um passado cuja forma de gerenciamento era mais focada no processo de hierarquização entre as escalas federativas. Nesse caso, percebe-se uma mudança entre os arranjos institucionais governamentais. Em resumo, observam-se maiores descentralização, atuação e autonomia dos poderes locais – o município, sendo que:

O novo processo de formulação e implementação de políticas públicas, baseado em arranjos institucionais que envolvem a ruptura do modelo centrado em instituições ou agências isoladas, cuja relação com outras agências tendia a se caracterizar pela subordinação (com agências de níveis mais abrangentes de governo) ou pela disputa por espaços junto a clientela (agências de mesmo nível de governo). (FARAH, 2001, p. 136).

Portanto, Farah (2001) complementa que a construção de novos arranjos institucionais se completa com outro elemento inovador, presente em diversas experiências municipais recentes, o estabelecimento de novas formas de articulação entre Estado, sociedade civil e mercado. O mercado são as empresas que se envolvem no desenvolvimento das políticas públicas de uma determinada localidade. A pesquisadora ainda completa que por meio dessas novas formas de articulação, pode-se observar uma tendência à inclusão de novos atores agindo na formulação e implementação das políticas públicas no nível local.

Seguindo essa linha, Toni (2013) indica uma compreensão conceitual semelhante para os arranjos institucionais:

São os arranjos institucionais de parceria e cooperação público-privada. Uma aliança estratégica de interesses convergentes e mutuamente vigiados por órgãos de controle e think tanks não governamentais. (TONI, 2013, p. 99).

Já para Orlando Alves dos Santos Júnior, quanto aos arranjos institucionais:

Novos arranjos institucionais concebidos e implantados com a finalidade de garantir as articulações do poder público e a interlocução com atores sociais (movimentos populares, organizações não-governamentais e atores privados), no trato das questões metropolitanas. (INSTITUTO MILÊNIO, 2009, p. 6).

Complementado essa ideia, Fiani (2013), pesquisador do IPEA, indica a ideia de arranjos institucionais híbridos, na qual enfatiza que atualmente essa relação híbrida (entre Estado e empresa) é de suma importância na liderança do desenvolvimento tecnológico.

Entre estes, destaca-se o papel dos arranjos híbridos, pois englobam, entre outros, os arranjos em que o Estado – assumindo o papel de centro estratégico – atua em parceria com o setor privado. Estes arranjos envolvem dificuldades peculiares pela combinação complexa entre incentivos e controles (técnicos e políticos) que exigem. Todavia, trata-se de um tipo de arranjo que se encontra presente não apenas quando se faz necessário transformar a economia, no sentido do desenvolvimento, mas no de assegurar uma posição de liderança tecnológica. (FIANI, 2013, p. 51).

Desse modo, verifica-se que os arranjos institucionais são articulações entre as diversas instituições públicas e privadas que têm como objetivo a promoção e o desenvolvimento das políticas públicas e sua governança. Além disso, Farah (2001) e Firmino (2011) indicam a importância das redes¹³ para os arranjos institucionais:

Mas, a redefinição da esfera pública inclui também a construção de novos arranjos institucionais, que superam o modelo de provisão estatal e o padrão uniorganizacional centralizado que caracterizava o período anterior. Tais arranjos apontam para a construção de redes institucionais que reúnem diversos atores, envolvendo articulações intersetoriais, intergovernamentais e entre Estado, mercado e sociedade civil. (FARAH, 2001, p. 141).

Como também em um estudo voltado para o continente europeu, Firmino (2011) indica que os arranjos institucionais destacam-se nas formas híbridas, como as parcerias público-privadas (PPP) e as redes (*networks*). Nesse sentido, os arranjos institucionais são as articulações com as instituições públicas, nas diversas escalas político-administrativas do poder público, como também as articulações com as organizações privadas, nas suas diversas escalas de atuação (do local ao global) para a promoção do desenvolvimento das políticas públicas.

Os arranjos institucionais estão sendo, portanto, o novo modelo de gerenciamento e implementação das principais políticas públicas. Nesse contexto, Gomide e Pires (2014, p. 19) chamam atenção para “a forma particular de coordenação de processos em campos específicos, delimitando quem está habilitado a participar de um determinado processo, o objeto e os objetivos deste, bem como as formas de relações entre os atores”. Enfim, os arranjos institucionais são as instituições articuladas que definem as políticas públicas nesse novo cenário de gestão, tendo como premissa básica a preocupação com as ações de

¹³ Nesse contexto a ideia dessa rede é a de uma rede social que é definida como uma estruturação de sociabilidades estabelecidas entre indivíduos e/ou organizações sociais. A forma como os indivíduos interagem socialmente depende do modo como eles estão ligados em conexões sociais. Castells (2000) conceitua rede como um conjunto de nós (é o ponto no qual curvas se entrecortam ou interconectam. Esse nó pode ser um indivíduo, uma instituição etc.) interconectados, onde há união de diferentes membros com valores e objetivos comuns.

desenvolvimento para a sociedade, proporcionando diminuição de custos e melhora das possibilidades¹⁴ para a sociedade daquela determinada região.

Dando continuidade à reflexão sobre a relação dos arranjos institucionais com o atual paradigma das decisões na nova gestão para as políticas públicas nas diversas localidades, pontua-se que essas decisões entre os poderes diversos devem objetivar um efeito positivo para a sociedade civil de determinada localidade (território). Em resumo, as articulações projetadas pelos arranjos institucionais híbridos (públicos e privados) devem objetivar ações públicas de governança que potencializem o desenvolvimento de um determinado território¹⁵.

É possível fazer essa relação com a construção do debate da autonomia dos municípios brasileiros, pois a partir de 1988, com a Constituição Federal que descentralizou os poderes (Federal, Estadual e Municipal) e, posteriormente, desenvolveu um novo princípio administrativo - eficiência¹⁶-, os prefeitos de muitas cidades¹⁷ brasileiras iniciaram ações (gestão) com políticas públicas híbridas (os arranjos institucionais) voltadas para o desenvolvimento econômico das suas cidades.

Sobre esse debate, Harvey (1996) expõe uma visão mais crítica e enfatiza que a cidade, a região e/ou a localidade que, por ventura, esteja desenvolvendo ações empreendedoras vislumbrando inserir-se nos processos globais tem como conceito-chave o empreendedorismo urbano. Esse conceito objetiva transformar a localidade em uma estrutura similar à de uma empresa, pois, de acordo com o autor, a localidade precisa agir estrategicamente, tendo coesão para atingir os objetivos propostos, ou seja, gerando ações empreendedoras na localidade para fortalecer os grandes empreendimentos e colocando a cidade em um patamar global da economia.

Essa gestão urbana empreendedora pressupõe não apenas um governo local público, mas uma coalizão de forças na governança urbana, que tem como articuladores: governo local,

¹⁴ Essa perspectiva está vinculada à ideia de Amartya Sen (2010), em seu livro "Desenvolvimento com liberdade", no qual defende que uma sociedade é mais desenvolvida quando tem mais possibilidades de escolha no seu desenvolvimento interpessoal.

¹⁵ "O espaço territorial de uma nação é o *locus* do exercício de poder de um Estado ou formação política – cuja soberania é a expressão do domínio patrimonial ou de propriedade –, de modo exclusivo, e sob dado contexto ecológico (por se tratar de parte da superfície terrestre), de forma a constituir uma entidade jurídica reconhecida como tal pelo fórum internacional. Esse caráter jurídico do território desponta na origem latina do termo *territorium*, mencionado por Cícero e Plínio, e ligado a tratados sobre agrimensura, no sentido de parcela de terra apropriada" (LE BERRE, 1995 apud SANTOS, 2009). Em resumo, os territórios são um construto socioeconômico e institucional em uma determinada parcela do espaço geográfico.

¹⁶ No que tange aos princípios inerentes à administração pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e **eficiência**. (Constituição Brasileira de 1988).

¹⁷ Segundo Corrêa (1989), o espaço urbano e sua manifestação é a cidade, definida como: o local de concentração de atividades comerciais, de serviço e de gestão; áreas industriais e áreas residenciais, distintas em termos de forma e conteúdo social; áreas de lazer; e, entre outras, aquelas de reserva para futura expansão. Esse conjunto de usos da terra é a organização espacial da cidade ou simplesmente o espaço urbano fragmentado.

iniciativa privada e parte da sociedade civil¹⁸. Ou seja, essas parcerias público-privadas são instrumentos utilizados como justificativa de dinamizar os processos de intervenção urbana, na qual o governo da localidade se integra às iniciativas privadas para promover atração de fontes externas de financiamento (ou outras empresas de cunho global), promovendo um instrumento que representa a consolidação do empreendedorismo urbano (HARVEY, 2005).

Essa ação, a partir do ponto de vista de Harvey (1996), é bastante deletéria para as sociedades das localidades nas quais é instrumentalizada, pois, normalmente, objetiva desenvolver somente parte da sociedade, considerando que nessas ações de empreendedorismo urbano há interesses específicos, como há no empreendedorismo de modo geral. Outro ponto importante, diagnosticado pelo autor, é que esse tipo de ação gera uma concorrência entre as localidades, de modo que para se alcançar o patamar global dos processos far-se-á sempre necessárias maiores intervenções do tipo relação público-privada, priorizando interesses específicos em detrimento da coletividade. Brandão (2004) concorda que essa *luta dos lugares para realizar a melhor venda da cidade* - com a busca desenfreada de atratividade para novos investimentos, melhorando o clima local dos negócios, subsidiando os custos tributários, logísticos, fundiários e salariais dos empreendimentos - tem conduzido a um preocupante comprometimento das finanças locais a longo prazo, desvinculando-se do verdadeiro debate voltado para as questões estruturais do desenvolvimento social de uma cidade.

Compans (2004), seguindo o mesmo pensamento, afirma que é um padrão de comportamento desses agentes locais, em particular do poder público municipal, que adotam o empreendedorismo como paradigma de gestão na promoção do desenvolvimento econômico, podendo estar presente nas seguintes ações: 1) inversão direta de recursos na modernização de infraestrutura; 2) elisão e/ou criação de elementos de natureza jurídica legal para a valorização dos capitais privados; e 3) a introdução de uma racionalidade empresarial na administração dos negócios públicos.

Ainda reforçando o debate, Vainer (2000) indica que essa perspectiva foi trazida para a América Latina nos anos 90¹⁹ do século passado, indicando uma nova forma de ver a cidade, que passa a ser vista como uma cidade-mercadoria; remete à cidade como uma coisa, uma coisa de luxo. Com suas palavras, ele enfatiza que “a cidade não é apenas uma mercadoria,

¹⁸ De forma mais complexa, Corrêa (1989) afirma que o espaço urbano possui os seguintes agentes sociais que fazem parte e moldam tal espaço: a) Os proprietários dos meios de produção, sobretudo os grandes industriais; b) Os proprietários fundiários; c) Os promotores imobiliários; d) O Estado; e e) Os grupos sociais excluídos.

¹⁹ “Pela ação combinada de diferentes agências multilaterais (BIRD, Habitat) e de consultores internacionais, sobretudo catalães, cujo agressivo *marketing* aciona de maneira sistemática o sucesso de Barcelona”. (VAINER, 2000, p. 75).

mas também, e, sobretudo, uma mercadoria de luxo, destinada a um grupo de elite de potenciais compradores: capital internacional, visitantes e usuários solváveis” (VAINER, 2000, p. 80).

Leal (2011, p. 1) também confirma essa nova relação das cidades com a presença dos agentes econômicos na governança na gestão das cidades. “A cidade está crescendo com a emergência do receituário neoliberal que prescreve a participação do setor privado como requisito de *good governance*”, destaca o autor

Em resumo, atualmente as cidades tendem a desenvolver ações de construção de competitividade, seguindo uma lógica de mercado e tendo como base os *movimentos com alta sinergia* entre os agentes econômicos. Essas cidades *são vistas como exemplos*, e os gestores locais objetivam replicar tais experiências nos seus territórios tornando-os cada vez mais flexíveis, ou seja, inserindo-os, cada vez mais, no processo da globalização²⁰.

As cidades, portanto, têm como objetivo se inserirem nos processos da globalização, conectando-se a outras cidades-globais. Esse tipo de cidade se preocupa, mais especificamente, com as novas configurações espaciais voltadas ao terciário moderno, dando pouca importância às desigualdades sociais que caracterizam as cidades modernas do mundo; essa visão está muito atrelada às cidades do dito “terceiro mundo” (SANTOS, 2001).

Essa lógica da força do poder local nas decisões das cidades e os seus dinamismos e desenvolvimento podem ser verificados em Putnam (1997), de uma maneira diferente, pois sua análise está na força das relações (capital social) que podem promover ou não o desenvolvimento da localidade. Na sua avaliação, os agentes locais moldam o espaço, e quanto mais eles cooperam entre si, haverá mais possibilidade de um desenvolvimento local para a região. Em resumo, para o autor, o empoderamento local pode, muitas vezes, atuar com maior autonomia e dinamicidade em relação ao poder central, já que a relação do capital social se manifesta nessas localidades e nas suas instituições.

Mena (2007), analisando as cidades da América Latina hispânica, indica que as corporações locais possibilitam ou, em alguns momentos, impedem as ações do governo central no desenvolvimento das políticas públicas. Em síntese, pode-se relacionar com essa nova perspectiva dos municípios brasileiros que a partir dessa nova autonomia federativa ganharam maior poder de decisão para gestão e governança dos seus territórios e, em certos momentos, agem impedindo uma maior penetração das outras escalas federativas na gestão do território local.

²⁰ Para Santos (2000), a globalização tem três perspectivas: 1) a fábula da aldeia global; 2) perversidade de minimizar os custos e maximizar os lucros, mesmo que esse custo prejudique toda uma classe social; e 3) possibilidade de outra globalização, que aconteceria com um caráter mais humano e solidário.

Seguindo essa linha e reforçando a tese de empoderamento local, Oszlak (1981) enfatizou que a formação do estado na América Latina teve como força decisória os agentes locais. Ou seja, eles tiveram grande importância nas tomadas das decisões do Estado, da sua formação e de suas ramificações. Essa realidade pode ser verificada nos municípios brasileiros, que também possuem esse poder de decisão, já que dispõem de maior autonomia do que antes em virtude da Constituição de 1988.

Partindo dessas afirmativas, aglutinadas ao pensamento de Brandão (2004), verifica-se que, atualmente, a esfera local pode tudo, de modo que diante da crescente sensibilidade do capital às variações do lugar, bastaria se mostrar diferente e especial, propagando suas vantagens comparativas de competitividade, eficiência, amenidades, etc. para ter garantida a sua inserção na modernidade e nesses novos mercados, conforme contextualiza Brandão (2004) a respeito desse cenário:

As regiões se transformam em ofertantes de plataforma e de “meio ambiente ameno” para atrair investimentos, não importando sua articulação com sua própria “hinterlândia” ou outras porções do país. “Isto envolve geralmente guerras fiscais competitivas entre vários lugares, isto é, torneios locacionais, especialmente orientados para atrair novas plantas (...) enquanto vários grupos da vizinhança se encontram excluídos de qualquer benefício da operação” (Scott, 2001: 15). A ação pública passa a subsidiar custos de implantação e operação dos grandes empreendimentos. (BRANDÃO, 2004, p. 19-20).

Em resumo, o espaço local aparece como um recorte singular, dotado de vantagens incomuns e únicas, capaz de autopropulsão, identidade e autonomia. Por isso, é possível dizer que o local se apresenta como uma *entidade do futuro*. Essa estruturação é vista na atual conjuntura federativa brasileira, na qual os municípios possuem maior autonomia e flexibilidade, gerando novas estruturas organizacionais (os arranjos institucionais), que objetivam um melhor desempenho organizacional e maior “desenvolvimento” para essas cidades. Isso pode ser verificado por Diniz (1996) quando enfatiza que:

As novas condições internacionais e a complexidade crescente da ordem social pressupõem um Estado dotado de maior flexibilidade, capaz de descentralizar funções, transferir responsabilidades e alargar, ao invés de restringir, o universo dos atores participantes, sem abrir mão dos instrumentos de controle e supervisão.²¹ (DINIZ, 1996, p. 23).

Assim o Estado, nesse caso sendo representado pelo município (já que é autônomo), tendo maior flexibilidade e descentralização, dispõe da possibilidade de se engajar ativamente

²¹ A autora chama a atenção para o fato de que a partir do início dos anos 1990, inúmeros documentos do Banco Mundial ressaltariam a importância do conceito de “*governance*” para expandir a eficácia da ação estatal. Ver, por exemplo, World Bank (1992).

no comportamento empreendedor²², identificando descoberta e oportunidades para o desenvolvimento do ambiente (SHANE; VENKATARAMAN, 2000 apud NASRA; DACIN, 2010).

Observa-se, pois, a importância do Estado no desenvolvimento das ações e regras, uma vez que a participação dele pode dinamizar ou retardar processos para os diversos agentes econômicos de um determinado setor ou de uma determinada localidade. Visto isso, é importante destacar que os governos, de acordo com Nasra e Dacin (2010), estão desempenhando uma função crucial na mediação dos fatores regulatórios e que atualmente o seu papel pode se estender para além da gestão regulatória e atuar como um agente de desenvolvimento e transações econômicas (EVANS, 1995). Os governos podem incentivar e promover a criação de indústria, bem como o empreendedorismo, colocando as estruturas institucionais que promovem o intercâmbio entre as ações e maior eficiência para o Estado, principalmente nessa atual conjuntura em que os arranjos institucionais se tornam híbridos, ou seja, em que o poder público está desenvolvendo as políticas públicas junto com o poder privado.

Dando continuidade, e finalizando, Nasra e Dacin (2010) afirmam que uma vez identificadas as oportunidades, verifica-se que o Estado pode atuar como um empreendedor institucional, elaborando, modelando e flexibilizando suas ações de infraestrutura institucional e implementações de ações; é nesse momento que ele deve aproveitar as oportunidades no mercado²³.

Essas bases conceituais apresentadas nesta introdução teórica são de suma importância para o desenvolvimento desta tese. Ela objetiva compreender as relações entre os arranjos institucionais, que interferem na gestão urbana e determinam a dinâmica da administração pública, e o desenvolvimento urbano-regional da Região Metropolitana do Recife (RMR), tendo como foco as políticas públicas dos grandes projetos urbanos, mais especificamente, os arranjos institucionais relacionados com a Copa do Mundo FIFA de 2014 que estão relacionados à gestão urbana regional da RMR.

²² Portanto, dentro do contexto das economias emergentes, a atividade empresarial envolve riscos e incertezas que normalmente resultam de potencial econômico (por exemplo, alta tributação), sociais (por exemplo, a falta de mão de obra adequada) e político (por exemplo, guerras), instabilidades que os empresários e/ou as ações empreendedoras podem encontrar nesses mercados. (NASRA; DACIN, 2010).

²³ Se os contextos institucionais são projetados de tal forma que eles criam condições propícias para o intercâmbio econômico (através da eliminação de restrições operacionais ou oferecendo incentivos), essa é a hora de desenvolver ações de intercâmbio institucional (NASRA; DACIN, 2010). Essa situação foi analisada nos Emirados Árabes Unidos – Dubai.

2.3. CONCLUSÃO

Este capítulo introdutório teve como objetivo a apresentação da temática teórica para o contínuo da pesquisa. Ele foi pensado a partir da descentralização brasileira, com a Constituição de 1988, e, como pode ser verificado, de um debate sobre as instituições de uma maneira mais abrangente. Foram apresentadas algumas visões de análises, e a que foi utilizada nesta tese focou a economia institucional a partir do debate do custo de transição das relações institucionais. Além disso, foi apresentado um breve debate sobre as diversas visões conceituais do que seriam os arranjos institucionais e como eles interferem no desenvolvimento econômico urbano-regional de uma cidade.

Ademais, fez-se uma breve contextualização história do processo da descentralização brasileira e como isso afetou a gestão pública no país, proporcionando novos tipos de arranjos para as ações públicas, tais como os arranjos institucionais públicos e privados que tinham como principal objetivo proporcionar maior eficiência, como mostrado na última seção. Para alguns teóricos, essa lógica encaixou perfeitamente com a atuação da globalização e, principalmente, com a lógica do empreendedorismo urbano, da qual o principal foco é mostrar e vender a cidade, ou parte dela, como uma unidade inserida no processo de globalização e que, como todo o processo, está inserido nos fluxos globais do mercado e do sistema financeiro.

No próximo capítulo será apresentado o debate sobre o que são as instituições, a partir de um viés da economia institucional e seu entrelaçamento teórico sobre a construção dos arranjos institucionais e a política pública com foco no Brasil. Em resumo, o próximo capítulo compreende o referencial teórico desta tese de doutorado.

3 ECONOMIA INSTITUCIONAL, POLÍTICAS PÚBLICAS E TERRITÓRIO

3.1 A NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL: UMA ABORDAGEM INTRODUTÓRIA PARA O ENTENDIMENTO DAS INSTITUIÇÕES E CRESCIMENTO ECONÔMICO

O ponto inicial para desenvolver o debate dentro da nova economia institucional perpassa a sua definição e seus métodos de análise, para apontar seu impacto na sociedade. Percebe-se a importância dessa definição conceitual ao ver-se que o termo instituição tornou-se usual, sendo utilizado no dia-a-dia para debater sobre economia, família, governo, Estado.

É importante destacar que o debate nesta tese tem como foco a Nova Economia Institucional (NEI²⁴), pois é a partir dessa linha científica que serão tratados os arranjos institucionais. Para tanto, é importante entender também a Velha Economia Institucional (VEI²⁵). Portanto, para iniciar o debate serão *filtrados* os principais pensadores do período nessas duas perspectivas, ora para ajudar na construção do pensamento sobre o conceito de instituição, ora para identificar a forma como se desenvolverá a pesquisa.

Assim, faz-se, aqui, uma breve análise da evolução da nova economia institucional. Seu *batismo* como economia institucional e posterior referência como uma escola de pensamento deu-se em 1919, associado ao nome de Thorstein Veblen que, em seus trabalhos, explorou o comportamento econômico concreto, tanto influenciado pela vida em sociedade quanto sobre ela, em uma perspectiva dos hábitos que agem sobre a racionalidade – questão comportamental.

De início, é importante ressaltar que *O Velho Institucionalismo*, na economia institucional, critica a existência de uma visão de agentes racionais que só agem em mercados com uma perspectiva impessoal e neutra que gere uma alocação de recursos escassos para fins de obter a maximização da utilidade, lucratividade ou bem-estar (individual ou social). Os autores da velha economia institucional²⁶ defendem a presença mínima do Estado e a necessidade de

²⁴ CAVALCANTE, Carolina Miranda. A economia institucional e as três dimensões das instituições. **Revista de Economia Contemporânea (Impresso)**, v. 18, p. 373-392, 2014.

²⁵ *Ibidem*, p. 375.

²⁶ “A teoria da classe ociosa: um estudo econômico das instituições” um dos principais trabalhos de Veblen (1912 [1988]). Apresenta a evolução da sociedade em estágios (selvageria pacífica, barbarismo, predatória e pecuniária), em que os hábitos predatórios e a instituição da classe ociosa (constituída pela realeza, nobreza, guerreiros e sacerdotes junto com seus séquitos) configuram o início da propriedade que gerará as novas formulações das atuais instituições e propriedades privadas do mundo moderno. E essa propriedade, reconhecida socialmente como grau de riqueza do indivíduo, constitui um hábito social, inerente ao comportamento competitivo e consumista. Conseqüentemente, o auto-interesse é analisado de maneira diversa na medida em que não se relaciona com a produção e sim com a ostentação.

levar em conta, nas análises sobre economia, a esfera não econômica, a qual abarca o ambiente social, político e cultural (VEBLEN, 1988).

Veblen²⁷ (1919) apud Conceição (2002) conceitua instituição como um conjunto de normas, valores e regras e sua evolução. Ele chama a atenção para os fatores que resultam de uma situação presente e que durante o tempo gerarão um processo seletivo e coercitivo, orientado pelos homens que fazem as coisas. Ou seja, sua análise tem o foco voltado para uma linha analítica mais descritiva, deixando descobertas algumas questões teóricas. Ainda para Veblen (1919) apud Cavalieri (2013), as instituições nascem do caráter consuetudinário (costumes e hábitos de um povo); algumas ações proporcionam a capacidade de agir a partir de normatizações sociais. Ou seja, as instituições tornam-se, a partir do modo de agir, automáticas na sua forma de funcionar, visto que elas são desenvolvidas por indivíduos ou grupos que não mais consideram as origens das ações que realizam, ocupando-se apenas em realizá-las.

Zajdsznajder (1980), analisando o autor, atenta para essa análise comportamental a partir do conjunto de hábitos mentais e de funções particulares do indivíduo e da comunidade, incluindo, ainda, padrões de comportamento e de atitudes mentais, dos tipos: de organizações, de instituições jurídicas e de grupamentos humanos. Sua análise teve como principais instituições²⁸ as do comportamento de desperdício, do comportamento pecuniário (dinheiro), da empresa de negócio, do direito à propriedade e da classe ociosa.

É importante observar, de acordo com Zajdsznajder (1980), que as instituições são vinculadas a certos tipos de caráter²⁹ os quais estão atrelados a tipos humanos específicos; entre estes e as organizações³⁰ estabelece-se uma relação, porquanto são selecionados pelas

²⁷ É considerado o fundador da escola economista institucionalista (1857 – 1929).

²⁸ Segundo Zajdsznajder (1980), essas instituições foram desenvolvidas a partir dos livros: *The Theory of the Leisure Class* (A Teoria da Classe Ociosa); e *The Theory of Business Enterprise* (A Teoria da Empresa de Negócios, traduzido como A Teoria da Empresa Industrial).

²⁹ Segundo Cruz (2014), a definição de caráter para Veblen está atrelada ao indivíduo e é formada, em síntese, pelas suas respostas às influências exteriores, da seguinte forma: (i) “Compensação” (de um complexo de inferioridade ou de uma “desvantagem”) - Sempre que um indivíduo possui ou sofre (de) alguma desvantagem que o faz sentir-se inferior aos outros, o seu objetivo principal (na vida) é buscar a eliminação dessas desvantagens. Aqueles que conseguem superar tais desvantagens tornam-se bem sucedidos, tanto socialmente como psicologicamente. (ii) “Resignação” – Existem indivíduos que se resignam com as suas desvantagens e adaptam-se a essas condições. E (iii) “Supercompensação” – Existem indivíduos que se tornam tão obcecados com a ideia de compensar e superar suas desvantagens e complexos de inferioridade, que terminam por “satisfazer excessivamente” tais objetivos (de superação de suas desvantagens). Além de identificar características semelhantes para se manter a lógica da instituição. Quando isso não acontece ocorrerá uma mudança institucional.

³⁰ A definição de organização neste trabalho se assemelha a de Douglas North que é: as organizações são os principais agentes de uma sociedade e dentro dessa categoria encontramos os mais diversos entes: “political bodies (political parties, the Senate, a city council, a regulatory agency), economic bodies (firms, trade unions, family farms, cooperatives), social bodies (churches, clubs, athletic associations), and educational bodies (schools, universities, vocational training centers)” (NORTH, 1990, p. 5). Ou seja, a partir do estudo de Aguilar

empresas os indivíduos que mais correspondem ao seu perfil e interesses institucionais. O autor destaca que, ao adentrarem essas organizações, os indivíduos darão continuidade a seus processos, adequando-se e passando a representar também a imagem da empresa.

Porém, deve-se destacar que se os indivíduos selecionados tiverem um caráter distinto do da organização³¹ isso poderá levá-la à mudança ou simplesmente a uma nova estrutura social que se encontrará submetida a uma possível³² evolução, na qual o processo será desenvolvido como se fosse uma seleção natural na instituição.

Para melhor entender esse pensamento, apoia-se em Veblen (1919) apud Cavalieri (2013), que representam e definem instituição como:

Instituições são modos de agir ou de pensar que, embora nascidos da necessidade humana de se perseguir algum fim determinado, acabam adquirindo uma dinâmica própria, isto é, tornam-se fins em si mesmas. Veblen ([1914], 1994, p. 7) explica: “Sob a disciplina da habituação esta lógica e aparato de caminhos e meios encaixam-se em linhas convencionais, adquirem a consistência de costume e prescrição, e então tomam um caráter e força institucionais”. (CAVALIERI, 2013, p. 61).

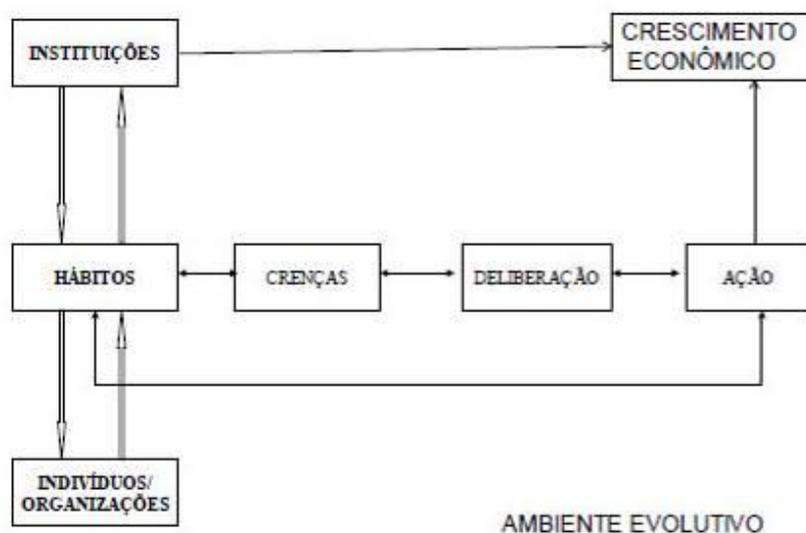
Observa-se que Cavalieri (2013) chama atenção para os escritos de Veblen e argumenta que este, em seus estudos, não analisa ou mesmo possui uma preocupação com a análise do desempenho, embora se verifique que as instituições afetam todo o funcionamento da sociedade e da localidade, inclusive as condições de funcionamento do mercado. O autor admite os hábitos dos indivíduos como derivados do sistema produtivo, que uma vez enraizados na vida social, seriam responsáveis por criar e reforçar a existência das instituições as quais produzem o *modus operandi* de agir socialmente em determinadas localidades.

Filho (2009), que tem como base North (1990), faz-se uma organização do pensamento: As organizações têm sua razão de ser no conjunto de oportunidades estabelecidas pelo arcabouço institucional; a direção da sua evolução corresponde aos incentivos existentes no marco institucional. As organizações incluem corpos políticos (partidos políticos, o senado, uma agência reguladora), corpos econômicos (empresas, sindicatos, cooperativas, casas familiares), corpos sociais (igrejas, clubes, associações desportivas) e órgãos educativos (escolas, universidades, centros vocacionais).

³¹ Para Veblen (1912 [1988]), as instituições influenciam de duas formas: a) Impõem normas sociais que restringem a conduta e b) agem sobre os desejos dos agentes econômicos. Para o autor, essa “ciência econômica evolucionária” deve se interessar pelas mudanças dos hábitos mentais, responsáveis pelas mudanças de conduta dos agentes. E essa ação econômica enfatiza o caráter social da formação dos interesses e a inter-relação causal entre as necessidades e o significado da atividade para os homens.

³² Diz-se possível, pois Veblen (1912 [1988]) não discute essa questão de evolução, mas é obvio que uma mudança na sua estrutura poderá gerar um novo significado de instituição. Porém, é possível que esse novo significado, nas palavras do autor – caráter -, não seja uma melhora, mas sim uma simples mudança de interesse nas ações e atividades da instituição, mantendo suas estruturas ou modificando, mas não melhorando para a sociedade ou mesmo para a instituição, agindo com interesse estratégico para manutenção de alguma estrutura social.

FIGURA 1 - ESQUEMA INSTITUCIONALISTA DE VEBLEN



Fonte: Lopes (2013) - http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572013000400004.

Para o melhor entendimento da Figura 1, que representa o pensamento de Veblen (1988), segue explicação do esquema institucionalista construído por Lopes (2013):

Nela é retomado o conceito de *reconstitutive downward causation*, expresso na relação entre indivíduos, hábitos mentais e instituições. Da mesma forma, enfoca-se o papel das crenças, do processo de deliberação e ação, fatores amplamente dependentes do ambiente cultural, onde estão presentes os processos de seleção e adaptação. A ideia proposta é que, nesse modelo, o crescimento econômico aparece como dependente da ação dos agentes e das instituições, que ganham consistência a partir dos hábitos mentais. Estes afetam e são afetados pelas crenças e pela deliberação, levando a comportamentos que, junto com o marco institucional, são a chave para a compreensão da mudança e do crescimento econômico. (LOPES, 2013, p. 632).

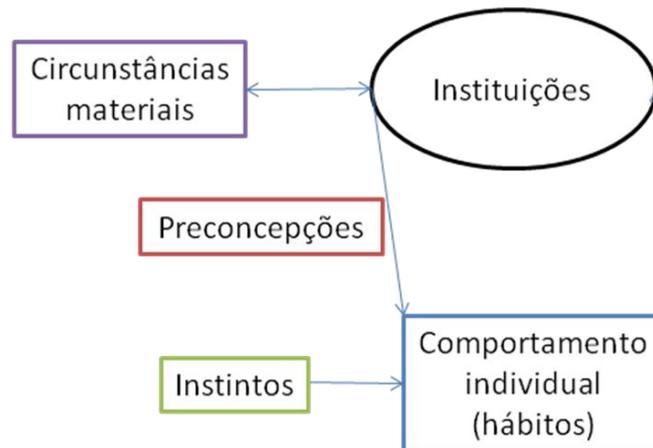
Portanto, segundo Lopes (2013), a teoria de Veblen parte de uma crítica da concepção de indivíduo (behaviorista), pois procura trabalhar com a noção de *hábitos de pensamento – instintos* –, estes, por sua vez, relacionados aos comportamentos repetidos – *hábitos*. Por esse fato, o raciocínio lógico e a forma como interpretam os fenômenos, ao mesmo tempo em que desenvolvem hábitos, nesse sentido, se reconhece que os hábitos agem sobre a racionalidade na perspectiva institucional de Veblen, sendo assim uma perspectiva racionalista³³.

Essa perspectiva pode ser representada, mais especificamente, na Figura 2, que tem como objetivo, a partir de Figueras e Morero (2013), mostrar o pensamento de Veblen para o

³³ O racionalismo é a corrente filosófica que se iniciou com a definição do raciocínio como uma operação mental, discursiva e lógica que usa uma ou mais proposições para extrair conclusões, ou seja, se uma ou outra proposição é verdadeira, falsa ou provável. Essa era a ideia central comum ao conjunto de doutrinas conhecidas tradicionalmente como racionalismo. O racionalismo é, em parte, a base da Filosofia, ao priorizar a razão como o caminho para se alcançar a verdade.

desenvolvimento das instituições. Nela é possível verificar a importância do comportamento individual relacionado ao hábito (instinto) nas instituições.

FIGURA 2 - PENSAMENTO GENERALISTA DE VEBLÉN NO DESENVOLVIMENTO DAS INSTITUIÇÕES



Fonte: Figueras e Morero (2013), modificado pelo autor.

Para Veblen (1919) apud Zajdsznajder (1980), as instituições são o produto de processos passados, adaptados a circunstâncias passadas, e, normalmente, não estão em pleno acordo com as exigências do presente, pois estão atreladas a hábitos construídos em uma instituição. Por isso, as organizações (que são regidas por regras, crenças e hábitos), em sua maioria, se constituem em um elemento conservador³⁴, pois ficam atreladas a uma inércia social que é explicável pelas próprias características (caráter do hábito institucional) dos seres humanos, que ajustam seus hábitos mentais à situação de determinada instituição. E esse conservadorismo gera, em muito casos, a defasagem da força de atuação da organização nas suas respectivas ações institucionais.

Por isso, Zajdsznajder (1980) enfatiza que as instituições são, antes de tudo, produtos em um processo de perda de atuação ou de inserção na sociedade. Logo, para o autor, não é clara a atuação das instituições na história humana e na economia, pois elas “funcionam como um elemento de inércia e de esclerosamento”. Ou seja, as instituições, do ponto de vista de Veblen (1988), estão normalmente fora da sua temporalidade – estão em um passado próximo.

³⁴ Para Veblen (1919) apud Zajdsznajder (1980), essa perspectiva conservadora das instituições pode estar tanto para os ricos como para os pobres. No primeiro caso é porque a mudança pode gerar um desconforto na situação de riqueza – oposição à atual situação. Quanto para os pobres existem dois fatores: o primeiro é pelo fato deles, em sua maioria, não conseguirem ter uma visão do amanhã por conta da escassez dos meios de subsistência, gerando pessoas incapazes para aprender e/ou adotar novos hábitos mentais, e o outro são as ações das classes dominantes de respeitabilidade pecuniária, mantendo-os em uma mesma situação.

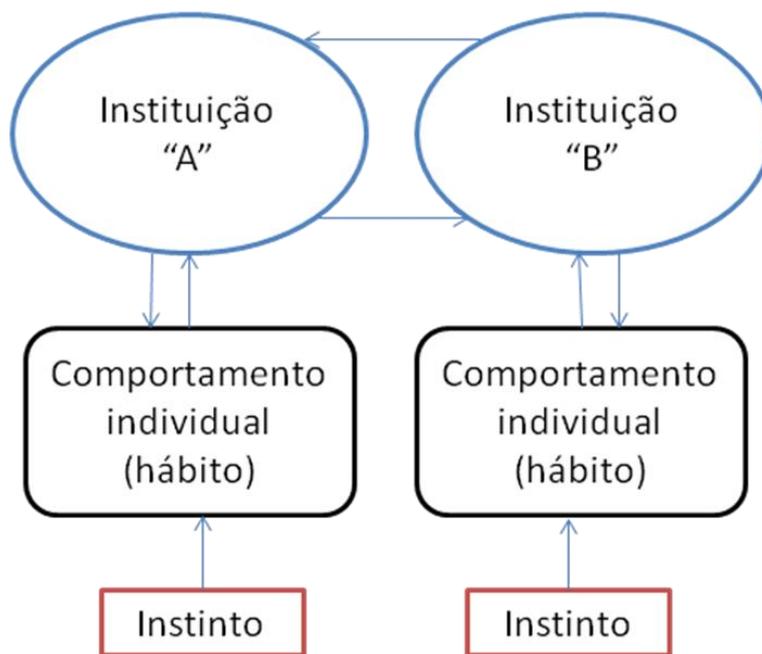
Para Conceição (2002, p. 123), essa teoria está concatenada com a teoria evolucionista de Darwin, pois Veblen afirma que “a vida do homem em sociedade, assim como a vida de outras espécies, é uma luta pela existência e, conseqüentemente, é um processo de seleção adaptativa”. Mas, é preciso esclarecer que a obra do autor, de (1912[1988]), é, antes mais nada, um estudo econômico (do crescimento econômico), como ele próprio enfatiza, em que a ação social é vista como a interação entre tendências naturais do homem (instintos) e que o papel das instituições está relacionado aos hábitos de pensamento. Em resumo, os motivos e as modalidades de exercício da racionalidade *otimizadora* do ator econômico são da evolução econômica, regidos pelas instituições.

Visto isso, é importante destacar que Veblen (1988) chama a atenção para a ideia da evolução da estrutura social que tem sido um processo de seleção natural para as instituições. Ou seja, que as instituições também passam por esse processo seletivo-racionalista-evolucionista na sociedade. Isso remete ao fato de que na análise do autor as instituições não possuem uma preocupação com o desempenho, pois essa preocupação estará atrelada ao que se convencionou chamar de *Nova Economia Institucional*, e esse desempenho, atrelado aos fatores históricos e concatenados às diversas interações com as diversas instituições.

Mas, mesmo nessa perspectiva da velha economia institucional, é verificada uma preocupação com as relações entre as instituições (o que virá a ser chamado de arranjos institucionais nesta tese) e como essa relação modifica a estrutura das instituições. Essa modificação pode ser verificada no estudo de Figueras e Morero (2013), representado na Figura³⁵ 3, que mostra as trocas sociais e evoluções entre as instituições, ou seja, as interferência e modificações nas ações entre as instituições.

³⁵ De acordo com Figueras e Morero (2013), essas instituições são apresentadas por Veblen como instituição “A” sendo *instituciones ceremoniales* ou pecuniárias e “B” como sendo *instituciones tecnológicas*. Essas instituições, para os autores, significam, na teoria de Veblen, que: “Veblen desarrolla su obra basándose en una psicología de móviles múltiples, que llevan a comportamientos determinados por hábitos o rutinas y en una visión coevolutiva del cambio social en la que intervienen dos tipos de instituciones: ceremoniales y tecnológicas.”

FIGURA 3 - AS TROCAS SOCIAIS E EVOLUÇÕES ENTRE AS INSTITUIÇÕES



Fonte: Figueras e Morero (2013). Modificado pelo autor.

Visto a importância de Veblen para o debate sobre o conceito e a análise da instituição, é importante destacar uma das principais referências no estudo da economia institucional, sobretudo, para o que se convencional chamar de nova economia institucional, que é o pesquisador Douglass North, o qual desenvolve uma teoria para as instituições, analisando seus impactos sobre as mudanças históricas e, principalmente, sobre o desempenho econômico das nações.

O seu argumento central é de que as organizações econômicas eficientes foram a chave para o desenvolvimento dos **arranjos institucionais**, voltados para criação de incentivos e para a promoção de esforços econômicos, objetivando o retorno para a socioeconomia³⁶ de uma determinada sociedade. Por isso, sua teoria tem total articulação com o debate desta tese que, a partir do pensador Douglass North, desenvolverá os pressupostos teóricos dos arranjos institucionais.

Douglass North torna-se, por conta desse estudo voltado às instituições, uma referência, porque ele chama a atenção para as deficiências da teoria neoclássica nas análises

³⁶ Segundo Aguilar Filho (2009), a nova estrutura política favoreceu os empresários porque introduziu limitações ao despotismo abrindo o campo das oportunidades a mais agentes. As patentes protegeram e incentivaram a invenção, o que melhora a apropriação do rendimento individual — nesse caso, o monopólio temporal capaz de gerar uma renda para o inventor — e o melhor aproveitamento do rendimento social — redução de custos ou a melhora na qualidade de vida que surgem da inovação e que beneficiam toda a sociedade. Ao mesmo tempo, as inovações receberam fortes incentivos que multiplicaram as iniciativas individuais.

das instituições. Ele enfatiza que os estudos desse período não foram eficientes em demonstrar as razões que levam às diferentes performances das economias ao longo do tempo (NORTH, 1999).

Em discurso proferido na entrega do *Prêmio Nobel de Economia*, o autor afirmou que os neoclássicos estavam errados em dois pontos analíticos fundamentais: o primeiro é de não incorporar uma teoria das instituições, e o segundo é de desconsiderar a importância da história. A insatisfação do autor é com o fato de a teoria se preocupar exclusivamente com uma única instituição: *os mercados e as alterações que ocorrem nos preços relativos*.

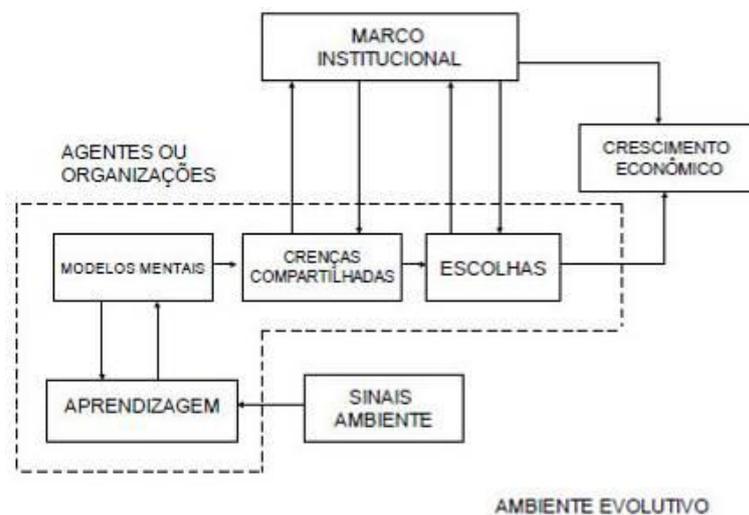
Para argumentar sobre sua insatisfação com os neoclássicos, North (1998) apud Lopes (2013) indica que foi desenvolvida uma teoria das instituições que enfoca sua influência sobre o desempenho econômico a partir da história (processo histórico de formação de uma localidade). Não só vendo o mercado como instituição, sua análise institucional foca diversas características, tais como: os direitos de propriedade, que estimulam os investimentos produtivos, reduzem a incerteza futura, garantem os rendimentos dos inovadores e, assim, estimulam o aumento no estoque de capital físico e humano; o avanço do conhecimento; a produtividade; e, finalmente, o desenvolvimento econômico (NORTH, 1994). Constata que são as instituições, sejam elas sociais, políticas ou econômicas, que formam a estrutura de incentivos da sociedade. Portanto, o desempenho se torna uma decorrência das instituições e dos estímulos à inovação e à eficiência em um dado território.

Para ele, a eficiência nas instituições está no estabelecimento dos princípios de verificação a partir do fator da história e da economia. North (1981) define três fatores de análise para identificar a eficiência nas instituições: o desempenho como sendo o crescimento da produção na sociedade; a estrutura como sendo as características da sociedade, ou seja, instituições políticas e econômicas; tecnologia, demografia e ideologia como sendo os processos de formação da sociedade. Essas três categorias permitem o entendimento do desempenho econômico de uma instituição ou instituições em uma determinada localidade. Então, para North (1991), as instituições são definidas de modo objetivo, vistas de duas formas: 1) as formais, tais como leis, regras, constituições etc.; e 2) as informais, tais como normas de comportamento, convenções, códigos de conduta etc., relacionadas com a economia em um determinado período. Essas duas perspectivas são de suma importância para o desenvolvimento desta tese, pois serão elas que definirão as imposições criadas pelos seres humanos em uma determinada sociedade – um dos pontos do objeto deste trabalho.

Para elucidar o pensamento, Lopes (2013) desenvolveu um esquema figurativo (Figura 4) de como “funcionariam” as instituições nas ideias de North (1991).

Observa-se que o desempenho é decorrência das escolhas dos agentes em interação com o marco institucional vigente e em modificação ao longo do tempo. As escolhas e as instituições são resultado das crenças compartilhadas dos indivíduos, que surgem em função dos modelos mentais e evoluem pela aprendizagem. O esquema, além de explicar a evolução, demonstra como ocorre a deliberação e o processo de tomada de decisão, que vai além da tradicional teoria da escolha racional. Nesse esquema ainda é importante observar que os agentes podem ser representados pelas firmas que, com sua tecnologia de produção, interagem com as instituições, determinando o desempenho a partir dos custos de produção e transação. Trata-se de um esquema que, na própria ideia de Douglass North, fundamenta a compreensão do desempenho econômico das nações e também é amplamente dependente da evolução histórica das sociedades (ambiente evolutivo). (LOPES, 2013, p. 631).

FIGURA 4 - ESQUEMA INSTITUCIONALISTA DE NORTH



Fonte: Lopes (2013) - http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572013000400004.

Esse esquema sobre o funcionamento das instituições indica, para o pensador, que o crescimento econômico está muito atrelado às instituições e como elas funcionam em um dado território. Aguilar Filho (2009) chama a atenção para a teoria das instituições do autor, em sua tese de doutorado, dizendo que North destaca três componentes básicos na análise das instituições: a) uma teoria dos direitos de propriedade; b) uma teoria do Estado³⁷; e c) uma teoria da ideologia. Para o autor, o ponto central é que os governantes estabelecem direitos de

³⁷ Para Aguilar Filho (2009), o Estado, na visão de North, seria a organização chave nesse novo modelo, posto que a estrutura da organização política e econômica é determinante para os resultados de uma economia, assim como a taxa de incremento dos conhecimentos e do avanço tecnológico, além das formas de cooperação e competição que desenvolvem os seres humanos e os sistemas para respeitar as regras. Essas regras, além de descreverem o sistema de incentivos que guia e configura a atividade econômica, determinam também a distribuição da riqueza.

propriedade a partir dos seus interesses públicos, diminuindo os custos de transação e tendo maior eficiência nos seus processos para a sociedade.

Tal lógica está ligada a um processo de desempenho econômico adequado, porém, North (1990) apud Gala (2003) chama a atenção de que esse modelo de Estado poderá ter instituições com funcionamentos inadequados, pois existem diversos sistemas políticos que podem gerar uma ineficiência institucional, afetando a sociedade a partir dos condicionantes ideológicos e gerando um desempenho econômico inadequado para uma instituição ou localidade.

Esses processos de eficiência ou ineficiência institucional estarão ligados, de acordo com Aguilar Filho (2009), à “materialização dos processos” que estarão relacionados às articulações entre as instituições. Essas materializações são as regras formais, tais como: contratos, termos de cooperação, parcerias público-privadas, entre outras. O grande problema dessas regras formais é que na atual conjuntura política mostram-se incompletas, formuladas em um ambiente de incerteza, com os agentes que mesclam o altruísmo – o zelo pelo bem público -, e, por outro lado, outros agentes que têm um comportamento voltado para interesses específicos e oportunistas³⁸.

Por esse fato, North (1973) indica a importância das instituições se afastarem das relações pessoais individuais, pois é possível que esse tipo de relação promova ações de interesse específico. Por isso, as regras impessoais são de suma importância para regular os contratos, acordos, termos, entre outros e especificar os direitos de propriedade de forma correta e justa. Mas, o próprio autor chama a atenção para o fato de que as regras impessoais podem gerar assimetrias na sociedade – conforme se pode verificar em Putnam (1997), quando este estuda a Terceira Itália -, por isso ele chama a atenção de que o equilíbrio entre essas perspectivas pode gerar um adequado desempenho econômico entre as instituições em um dado território.

³⁸ O capital social (para North trabalhado como ideologia) refere-se ao valor implícito das conexões internas e externas de uma rede social. No entanto, Putnam (1997) enfatiza que capital social são as práticas sociais, normas e relações de confiança que existem entre cidadãos de uma dada sociedade; sistema de participação que estimula a cooperação. O autor trabalha com a ideia de desempenho institucional, que seria relacionar eficiência e eficácia com os seguintes atributos: exaustividade; coerência & confiabilidade e convergência nas políticas públicas. Quanto melhor forem esses atributos, melhor será o desenvolvimento da localidade, e, para o autor, maior será o capital social – comunidade cívica que estimula a cooperação mútua. Essa relação do capital social é estudada pelo autor, que explica que existem dois tipos de relações sociais: (1) as verticais (que vivem de um vínculo de dependência com trocas desfavoráveis) e (2) as horizontais (que é a troca de fluxos com reciprocidade). Essa situação é identificada na Itália; de acordo com estudo, a parte Centro-Norte possui uma destacada eficiência e eficácia institucional por conta de seus valores cívicos desenvolvidos. Entretanto, na região Sul as ações governamentais são falhas porque não possuem tradições históricas similares de reciprocidade e confiança.

Pelo que foi apresentado acerca das relações entre as ações impessoais e as regras informais, vê-se que o autor, em 1981, deu ênfase ao desenvolvimento das ações com base em regras formais e impessoais. Entretanto, também se deve dar importância para as regras informais³⁹ (relações interpessoais que geram costumes, hábitos, rotinas, etc.), visto que elas podem diminuir os custos de transação, facilitando um grau maior de inovação tecnológica na sociedade, gerando um maior crescimento econômico e melhorando o desempenho econômico entre as instituições e um dado território.

Por conta dessa lógica entre as instituições (formais e informais – suas importâncias), o autor dá um grande significado a esse tipo de debate, pois serão elas (formais e informais) que definirão as **regras do jogo** em uma sociedade e em um território. Sendo mais específico e técnico, as instituições são as restrições estabelecidas pelo homem, que limitam suas interações no campo político, econômico e social e proporcionam o desenvolvimento para a sociedade, ou seja, são as instituições as formuladoras e reguladoras do contrato social e das regras de convivência entre os diversos agentes em uma sociedade. Para melhor elucidar, Salama (2011) traz uma explicação relacionada ao comentário supracitado:

A definição de instituições como “restrições” (“*constraints*”) realça a noção de escolha, que é o conceito central da análise econômica. Esses “limites” abarcam desde normas sociais e costumes até leis escritas e precedentes judiciais. “Em conjunto com os demais limites econômicos”, diz North, “as instituições definem o leque de opções e, portanto determinam os custos de transação e de produção e assim [determinam também] a lucratividade e viabilidade de se realizar atividade econômica”. (SALAMA, 2011, p. 20).

Contextualizando, o autor chama a atenção para e enfatiza que a chave do progresso econômico é a existência de instituições eficientes⁴⁰ na sociedade e as causas desse crescimento econômico estão atreladas à ordem institucional (ideologia – ações cívicas) da sociedade e, logicamente, à existência de organizações eficientes e à habilidade da sociedade de implementar **arranjos institucionais** que façam com que os retornos para os indivíduos

³⁹ Lembrar sobre a importância do capital social, pois se não houver moralidade e ato cívico essas relações poderão gerar corrupção nos atos formais, pois muitos dos processos podem ser construídos nas regras informais para gerar contratos/parcerias formais que privilegiariam interesses específicos de uma parcela da sociedade.

⁴⁰ Salama (2011) chama a atenção para o fato de que a eficiência é um ponto importante de análise, porém não a garantia do desenvolvimento, pois, de acordo com North (1990), existem agentes/pessoas que “tomam” carona (“*free riding*”) nos processos dentro das organizações. “Os tomadores de carona” são aqueles indivíduos dentro do grupo que não arcam com a sua parte nos custos totais necessários para se sustentar um bem que é comum a todo o grupo. Esse bem comum pode, inclusive, ser a própria ordem institucional que protege a todos. Um exemplo clássico de carona seria o não pagamento de impostos por indivíduos que se beneficiam de serviços prestados pelo governo. Essa ação “carona” dependerá das instituições formais e informais na gestão da sociedade, ou seja, sua ideologia cívica.

sejam próximos ao ideal, ou seja, tendo retornos para a sociedade civil igualitários para uma determinada localidade (espaço geográfico).

Portanto, de acordo com Salama (2011), North entende que a formulação de uma teoria da organização social dependerá de uma análise da sociedade – sua ideologia – que é um dos pontos de sua formulação para formalizar e entender a teoria das instituições. E é nesse ponto que está uma das críticas às teorias neoclássicas, pois elas deixavam os fatores ideológicos (fatores cívicos de uma sociedade) para as ciências sociais. Mas, para North (1990), não é possível analisar a evolução histórica sem levar os condicionantes da ideologia na própria evolução do tempo – da história - e esta tese tem como foco esse debate teórico, pois é uma pesquisa relacionada às ciências sociais aplicadas.

Na próxima seção serão apresentadas as teorias que estão articuladas com a Nova Economia Institucional. Essas teorias ajudam a entender a lógica das instituições na perspectiva da economia institucional. Será analisado também o trabalho de Williamson (1996), que faz parte da economia institucional e se articula com as teorias de North; é importante destacar que ele será debatido no conceitual dos arranjos institucionais em outra seção deste primeiro capítulo teórico, mas também é relevante já apresentá-lo nas teorias que se articulam com o pensamento de Douglass North.

3.1.1 Teorias importantes para a Economia Institucional: Custo de transação, capital social e estrutura de governança

O ponto de partida para a teoria do custo de transação consiste em analisar a organização, seu custo de produção, além dos custos de negociar, redigir e garantir o cumprimento de um contrato. Dessa forma, quando os agentes recorrem ao mercado para conseguir equipamentos, serviços ou insumos, são esses os custos enfrentados.

Nesse sentido, os custos de transação e seus dispêndios com recursos econômicos para planejar, adaptar e monitorar as interações entre os agentes têm como principal foco o cumprimento dos termos contratuais de forma satisfatória entre as partes e compatível com a sua funcionalidade econômica. Estes custos podem ser agrupados de forma geral nos tópicos a seguir: 1) elaboração, 2) negociação dos contratos, 3) mensuração e fiscalização de direitos de propriedade, 4) monitoramento do desempenho e 5) organização de atividades.

O custo de transação foi inicialmente estudado por Ronald Coase (1960) a partir da análise do custo social. Sua tese é de que as relações entre instituições (no caso do estudo de Coase, empresas privadas) podem chegar a um denominador comum de solução sem depender

do Estado, em outras palavras, sem necessitar das intervenções legais do Estado que gerariam custos adicionais de transição às empresas envolvidas em algum tipo de problema.

Segundo Coase (1960), do ponto de vista da causa (entre as partes envolvidas), é certo afirmar que ambas as partes, normalmente, causam algum dano (relacional – de um para o outro). Então em uma alocação ótima de recursos, é desejável que ambas as partes levem o efeito prejudicial (o incômodo) em consideração ao decidirem como agir. Nessa perspectiva, quando surge a possibilidade de algum conflito entre as partes, o Estado deve intervir para solucionar o problema. Porém, essa intervenção gera custos de transação, normalmente para as duas partes, dificultando o desenvolvimento ótimo da ação.

A tese de Coase é de que em muitos casos a solução pode estar em um debate relacional entre as duas partes para diminuir os custos de transações com o Estado. Porém, para que ocorra essa transação (essa negociação), é necessário o conhecimento entre as partes e leis estáveis, conforme explica Coase:

Para que alguém realize uma transação, é necessário descobrir quem é a outra parte com a qual essa pessoa deseja negociar, informar às pessoas sobre sua disposição para negociar, bem como sobre as condições sob as quais deseja fazê-lo, conduzir as negociações em direção à barganha, formular o contrato, empreender meios de inspeção para se assegurar que os termos do contrato estão sendo cumpridos, e assim por diante. (COASE, 1960, p. 13).

Visto que o Estado é o grande criador e legislador das regras do jogo, Coase afirma que o governo é uma “super-firma, pois ele é capaz de interferir no uso dos fatores de produção por meio de decisões administrativas” (COASE, 1960, p. 15). O autor conclui seus argumentos mostrando a importância dos efeitos de uma determinada decisão em um sistema (diversos agentes conectados – chamados pelo autor de arranjos sociais), que pode ser positiva para uma determinada situação, porém para outra situação pode ser desastrosa.

Uma mudança no sistema existente, a qual levará a uma melhora em algumas decisões, pode muito bem levar a uma piora em outras. Além disso, tem-se que levar em conta os custos envolvidos para operar os vários arranjos sociais (seja o trabalho de um mercado ou de um departamento de governo), bem como os custos envolvidos na mudança para um novo sistema. Ao se projetar e escolher entre arranjos sociais devemos atentar para o efeito total. (COASE, 1960, p. 37).

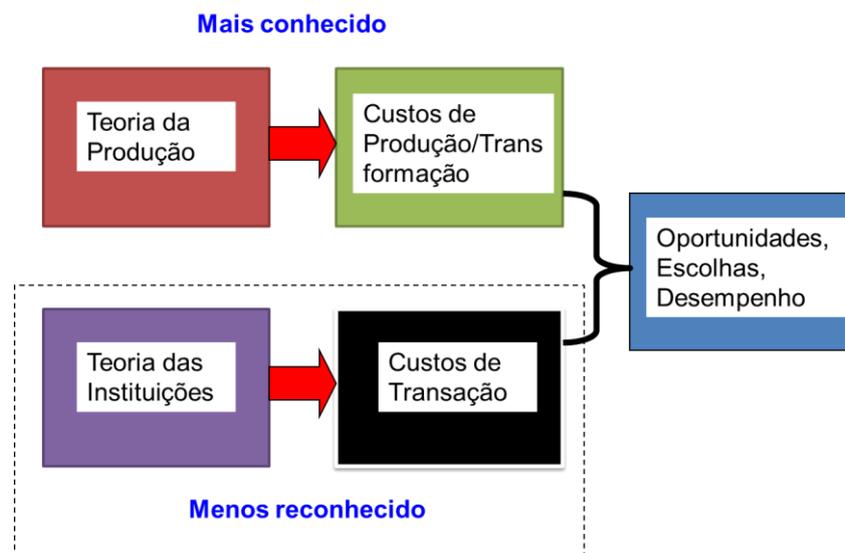
Williamson (1985, 1993), que será foco no debate sobre a estrutura de governança tanto nesta seção como na dos arranjos institucionais, também desenvolveu estudos sobre o custo de transição e enfatiza que existem dificuldades encontradas pelas empresas na realização dessas transações. Para ele, há dois elementos preponderantes à existência no custo de transação. O primeiro está relacionado ao comportamento dos indivíduos (hábitos, cultura, rotina, etc.) e o segundo relacionado propriamente à transação; vinculada com a dimensão

comportamental, a teoria tem como pressuposto o fato de os homens possuírem uma “racionalidade limitada dos agentes⁴¹” e estarem propensos ao oportunismo.

Para autor, os homens agem de maneira racional, mas não o suficiente para tomar atitudes racionais o tempo todo, principalmente, no que se refere à perspectiva da racionalidade limitada, pois os agentes não têm conhecimento integral sobre o que acontece na organização (entre as organizações) e, por isso, por vezes não conseguem agir para obter soluções que maximizam a eficiência.

Por esse motivo, a não compreensão da totalidade no processo entre os agentes poderá gerar um comportamento oportunista, de tal forma que se consiga obter vantagem de informações assimétricas, bastante frequentes nas transações. Essa relação pode ser verificada na Figura 5, a qual mostra que existem os custos de produção e os custos de transação, mas, na verdade, os custos de transação é que fazem parte da realidade do desempenho de uma instituição ou de um **arranjo institucional**. Segundo o autor, os estudos nessa área são menos reconhecidos que os estudos na área do custo de produção.

FIGURA 5 - CUSTO DE PRODUÇÃO/TRANSFORMAÇÃO E TRANSAÇÃO GERA O DESEMPENHO



Fonte: <http://www.creativante.com.br/lettericia/blog/ano1ed10.htm>.

Nesse sentido, a análise institucional, a partir do custo de transação, perpassa uma avaliação das relações sociais, ou seja, como estão os comportamentos sociais, os

⁴¹ Falta de confiança entre as partes (os agentes), pois procuram seguir seus próprios interesses, certas vezes, em detrimento dos outros – de agir de maneira oportunista quando as circunstâncias favoráveis se apresentam. Esse oportunismo dos indivíduos, segundo Williamson (1993, p. 101), não viria somente do risco de que eles não revelem (ex-ante) suas verdadeiras características (seleção adversa) ou (ex-post) (moral), mas viria também do fato de que os indivíduos poderiam, simplesmente, mentir ou omitir a verdade, trapacear ou até mesmo roubar.

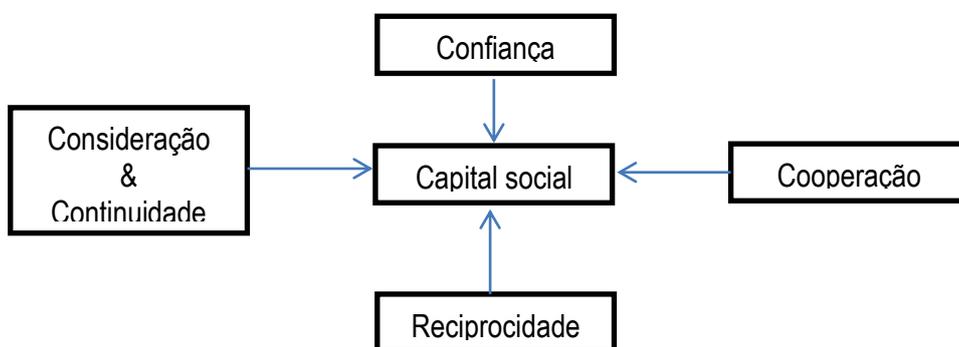
predominantes de uma determinada região, sendo alguns dos diversos tipos de relação: oportunista, de interesse, cooperativa, entre outros. Putnam (1997), em sua teoria, indica que para ocorrer o desenvolvimento na sociedade é necessária uma ação coletiva cívica capaz de gerar novas possibilidades de integração e transformação econômica e social. Para tanto, é preciso haver relações sociais positivas que tornem possível a ação coletiva cívica na perspectiva da cooperação, processo definido pelo autor como capital social.

O capital social⁴², foco teórico de Putnam (1997), refere-se a práticas sociais, normas e relações de confiança que existem entre cidadãos de uma dada sociedade, em uma determinada área, o que significa um sistema de participação que estimula a cooperação mútua, sem interesses. Para o autor, quanto maior a capacidade dos cidadãos - na região analisada - de se relacionarem e confiarem uns nos outros, maiores são as possibilidades positivas associativas.

A premissa do capital social é confiança – essência. Sem ela, torna-se impossível uma sustentabilidade organizacional. Caso ocorra a quebra dos laços de solidariedade, haverá a desconfiança. Amaral Filho (2000) afirma que a confiança resulta da cooperação e eficiência coletiva, mas não extingue a competição entre os indivíduos e grupos sociais.

De acordo com Tabosa *et al* (2002), a confiança social provém de duas formas interligadas: regras de reciprocidade (forma na qual um indivíduo tem de controlar a ação de outro indivíduo, que consegue fortalecer a confiança social, facilitando a cooperação) e sistemas de participação cívica (associações comunitárias, cooperativas, clubes desportivos, associações de assistência mútua e sociedades orfeônicas, já que representam forte integração social). Além da confiança, outros atributos como cooperação, consideração & continuidade e reciprocidade são importantes para o contínuo do capital social, como pode ser verificado na Figura 6, a seguir.

FIGURA 6 - PRINCIPAIS ATRIBUTOS DO CAPITAL SOCIAL



Fonte: Pimentel Neto *et al* (2014).

⁴² Por conta de seus diferentes históricos, algumas nações seriam culturalmente mais associativas que outras. Dessa forma, algumas localidades, inclusive dentro de uma mesma nação, estarão mais inclinadas que outras a certa união para um bem comum, ocasionando, assim, mais ações coletivas do que outras.

Verificam-se tais ideias no estudo desenvolvido por Robert Putnam (1997), na Terceira Itália, cujos atributos principais são exaustividade; coerência & confiabilidade e convergência para a gestão pública. A partir desses princípios o autor explica que existem dois tipos de relações sociais na Itália: (1) as verticais, que vivem de um vínculo de dependência com trocas desfavoráveis; e (2) as horizontais, marcadas pela troca de fluxos com reciprocidade.

Tal situação é identificada na Itália. De acordo com esse estudo, a parte Centro-Norte possui uma destacada eficiência e eficácia institucional por conta de seus valores cívicos desenvolvidos. Entretanto, na região Sul as ações governamentais são falhas, porque não possuem tradições históricas similares de reciprocidade e confiança. Assim, Putnam (1997) enfatiza que o desenvolvimento de uma localidade (o poder local) está correlacionado com as suas relações cívicas de cooperação que impactam na eficiência e eficácia institucional⁴³.

Para tanto, é necessário que aja uma ação organizada gerando integrações e articulações entre os diversos entes de uma dada localidade ou mesmo entre instituições. Essa articulação perpassa a definição de regras, controle, diretrizes, entre outros, possibilitando uma melhor compreensão do funcionamento da ação organizada. Essa ação se convencionou chamar de governança⁴⁴, pois é a partir dela que se gera um governo, ou seja, uma forma de governar, uma ação, um contrato, um processo, etc.

Para o Banco Mundial (1992) apud Gonçalves (2005, p. 1), a definição geral de governança é “o exercício da autoridade, controle, administração, poder de governo”. Mais precisamente, é a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país (ou qualquer escala geográfica de administração pública), visando ao desenvolvimento e implicando, ainda, “a capacidade dos governos de planejar, formular e implementar políticas e cumprir suas funções de forma eficiente”.

Visto a definição geral de governança, é perceptível que o conceito tem como foco o controle e a gestão (contínuo do processo) de ações entre organizações, objetivando cumprir as melhores funções (eficiência) para aquela determinada sociedade, ou mesmo uma empresa ou diversas empresas. Essa definição é vista de forma diferenciada por Oliver Williamson, que trabalhou apresentando o seu modelo com um “mecanismo de governança das organizações”, o qual analisa as relações entre as empresas por meio dos mercados e contratos, todos inseridos

⁴³ O autor trabalha com a ideia de desempenho institucional, que seria relacionar eficiência e eficácia com os seguintes atributos: exaustividade; coerência & confiabilidade e convergência nas políticas públicas. Quanto melhores esses atributos, melhor será o desenvolvimento da localidade, e, para o autor, maior será o capital social – comunidade cívica que estimula a cooperação.

⁴⁴ É o conjunto de processos, costumes, políticas, leis, regulamentos e instituições que regulam a maneira como uma relação se dá com outros entes.

na análise do custo de transação entre as partes – ele efetua a análise de governança de forma estruturalista.

Nesse sentido, Williamson (1996) chama a atenção para as estruturas de governança que são estruturas relacionais encarregadas de organizar os processos, arranjos de transações. Ele argumenta que estrutura de governança⁴⁵ é “a matriz institucional na qual as transações são negociadas, executadas e controladas”. Essa estrutura também pode ser definida como os **arranjos institucionais**.

De acordo com Thielmann (2013), o autor faz referência a três tipos específicos de estrutura de governança⁴⁶, os mercados⁴⁷, as estruturas híbridas⁴⁸ e as hierarquias⁴⁹, e aponta quatro aspectos que os diferenciam, quais sejam:

a) intensidade dos estímulos: a intensidade dos incentivos no mercado são potencialmente altos, enquanto nas firmas estes incentivos são baixos; b) controles administrativos: as empresas são apoiadas por uma série mais extensa de regras administrativas e procedimentos; c) adaptação: os mercados tem a vantagem de efetuar a adaptação de forma autônoma em resposta a mudanças nos preços relativos, mas a vantagem se reverte para as empresas como adaptações mais cooperativas, e d) direito dos contratos: nos mercados necessita-se de tribunais para dirimir quaisquer dificuldades ou problemas que aconteçam com as transações, enquanto nas empresas os problemas são resolvidos por elas mesmas, ou seja, a empresa é o seu próprio tribunal de recurso final. (THIELMANN, 2013, p. 3)

Assim, Williamson (1996) afirma que ao se propor que a empresa (a organização) seja vista como uma estrutura de governança das transações, é possível que ela própria defina se tratará dos contratos a partir da relação de mercado, ou se preferirá uma forma mista, ou, ainda, se definirá a necessidade de integração vertical a partir dos princípios minimizadores dos custos de produção somados aos custos de transação, visto que o Estado é o regulador principal das regras do jogo.

⁴⁵ Williamson (1996) para designar a matriz institucional na qual a transação é definida.

⁴⁶ A teoria de Williamson (1985) será debatida mais adequadamente no tópico sobre arranjos institucionais.

⁴⁷ De acordo com Thielmann (2013), o mercado é uma instituição em que um número significativo de produtos de um determinado tipo é trocado regularmente, e em que as regras e as estruturas dessas negociações e transações são padronizadas. Existe um grande número de agentes anônimos em cada lado da transação. Além disso, envolvem os preços e procedimentos de negociação, que ajudam a estabelecer um consenso sobre os preços, e, muitas vezes, ajudam a comunicar informações sobre produtos, preços, quantidades, compradores em potencial e vendas possíveis.

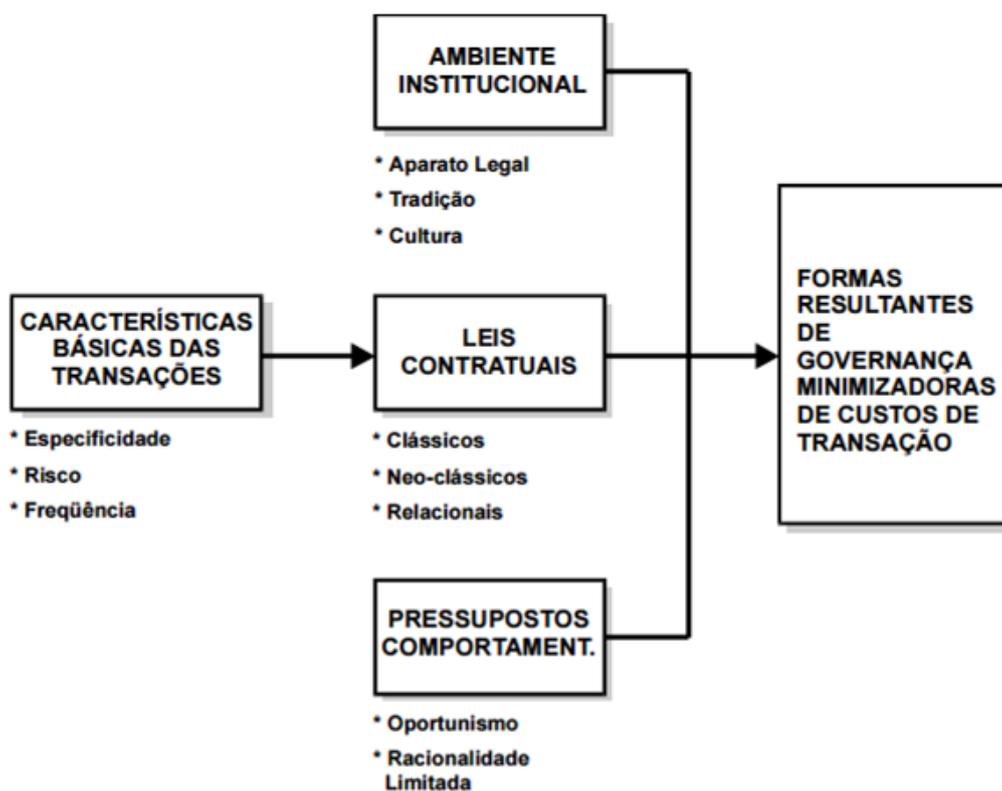
⁴⁸ Segundo Thielmann (2013), elas estão situadas no meio do caminho; entre o mercado puro e a hierarquia, existem formas híbridas de relacionamento definidas a partir da colaboração entre agentes. Uma elevação no grau de especificidade do produto e/ou maior frequência no consumo criam uma dependência bilateral entre compradores e vendedores, o que leva às formas de integração baseadas em arranjos contratuais de longo prazo.

⁴⁹ Conforme Thielmann (2013), a firma é entendida como a rede de contratos relacionais entre os indivíduos com a finalidade de organizar a produção de forma eficiente. A firma é um tipo de organização. Todas as empresas são organizações, mas nem todas as organizações são firmas.

E para entender esse alinhamento das estruturas de governança com os fatores condicionantes das regras do jogo, Zylbersztajn (1995) apresenta em sua tese de doutorado um esquema que indica os três grupos de fatores condicionantes das formas eficientes de governança. O autor explica em sua tese da seguinte forma:

O primeiro grupo representa o aspecto central da ECT, que são as características das transações, estas consideradas a unidade básica de análise. A frequência na qual determinada transação ocorre é importante para determinar a possibilidade de internalizar a determinada etapa produtiva sem perder eficiência relacionada à escala, está também fortemente associada à determinação da importância da identidade dos atores que participam da transação. (ZYLBERSZTAJN, 1995, p. 23-24).

FIGURA 7 - ESQUEMA DA INDUÇÃO DAS FORMAS DE GOVERNANÇA



Fonte: Zylbersztajn (1995).

Como pode ser visto na Figura 7, esse esquema de indução mostra a importância da estrutura de governança, pois as relações entre o ambiente institucional, as leis contratuais e os pressupostos de comportamento resultam no processo de governança que poderá gerar um maior ou menor custo de transação nos processos relacionais entre as diversas partes. É importante destacar que o Estado representa um dos fatores preponderantes, pois ele é o gestor da regra do jogo e em muitos casos pode estar envolvido nesse processo relacional.

Por esse motivo, o conceito de Oliver Williamson, apresentado nesta tese, aplica-se à política nos diversos níveis administrativos do Estado. Caso a estrutura de governança seja eficiente, este governo ou Estado possuirá uma maior capacidade de garantir a formulação de políticas públicas mais eficazes e de maior credibilidade por reduzir os custos de transação políticos envolvidos. Essa redução deve ocorrer tanto na própria formulação de políticas públicas, quanto nas relações entre os atores (arranjos institucionais) envolvidos no processo, ponto focal desta tese.

Considerando tais explicações, destaca-se o “Novo Institucionalismo”, que, de acordo com Andrews (2005), é considerado uma das abordagens teóricas mais influentes na ciência política contemporânea. O pressuposto básico dessa linha teórica é a ideia de que as instituições afetam o comportamento de atores sociais, gerando (ou não) o crescimento econômico para a sociedade de uma determinada localidade.

Como visto em toda a evolução do debate, essa discussão teórica pode estar relacionada ao ambiente organizacional, pois, ao longo dos anos, por conta dos novos incrementos analíticos nas teorias institucionais, percebe-se nas organizações ambientes cada vez mais dinâmicos, menos burocráticos e mais focados no desenvolvimento. Por esse motivo, os estudos da adaptação “estratégica organizacional” têm sido enfatizados como de fundamental importância pelos teóricos das Novas Teorias Institucionais - NTI.

Uma delas, a nova economia institucional, como já mencionada, deu ênfase particular ao caráter legitimado das regras institucionais, mitos e crenças moldando a realidade social⁵⁰ e ao processo pelo qual as organizações tendem a tornar-se impregnadas de valor e significado social (NORTH, 1991). Por esse motivo, a perspectiva institucional para os estudos relacionados às organizações⁵¹ pode ser tipificada, para alguns autores, como uma abordagem simbólica voltada à interpretação de uma realidade organizacional, apresentando uma posição epistemológica subjetivista, na qual é salientada a construção social da realidade organizacional em um determinado espaço e tempo (PRATES, 2000, p. 90).

Por isso, volta-se à análise de North (1991), que indica a importância da verificação do desempenho na economia buscando entender os mecanismos que estruturam as relações sociais de uma determinada sociedade. O autor ressalta que é fundamental compreender as instituições, pois sem elas não haverá intercâmbio político, social e econômico para a sociedade de uma localidade. Ele argumenta que as instituições reduzem (ou podem aumentar) as

⁵⁰ Essa realidade social estará atrelada aos componentes da análise espacial.

⁵¹ De acordo com Agostinho (2003), o conceito mais geral de organização é a função administrativa que se incumbe do agrupamento das atividades necessárias para atingir os objetivos de uma instituição.

incertezas inerentes à interação humana, fornecendo, por conseguinte, os incentivos para a cooperação. E o mais importante é que as instituições formam-se com diferentes graus de eficiência de sociedade para sociedade, para promover a cooperação entre os agentes ou, simplesmente, para desenvolver ações específicas e/ou oportunistas, fazendo parte de um grupo seleto de organizações dentro de um dado território.

Seguindo o pensamento, Duarte e Tavares (2012) chamam atenção para a Nova Economia Institucional, pois ela aparece como uma tentativa de contraposição aos modelos mais racionalistas (neoclássicos) que tinham como foco principal os processos técnicos, produtivos e gerenciais, e passa a focar a análise dos elementos dos sistemas culturais, as relações, a estrutura e as ações das organizações. Em outras palavras, a nova economia institucional assume as organizações e o ambiente como entidades simbólicas em um determinado espaço geográfico que ajudam na definição e interpretação dessa simbologia nas instituições.

Portanto, é de suma importância compreender a organização e sua institucionalização⁵², pois são relações de mútua influência entre a análise dos campos organizacionais. Estes, de acordo com Powell (1983), são estruturas normativas e culturais mais amplas, estruturados sob uma perspectiva de verificar o modo como os valores institucionalizados na sociedade permeiam as estruturas e formas organizacionais de uma determinada empresa ou sociedade, considerando necessárias as análises de aspectos instrumentais, políticos, e empreendendo, ainda, reflexões acerca de elementos culturais e simbólicos no estudo organizacional. Em síntese, a nova economia institucional é mais ampla para o desenvolvimento dos argumentos desta tese de doutorado que tem como objetivo desenvolver argumentos teórico-metodológicos para os **arranjos institucionais**, os quais compreendem uma das parcelas relacionais entre as instituições.

Nesse sentido, a nova economia institucional proporciona importantes contribuições para a gestão das organizações, visto que Pereira (2012) indica que os processos resultam não apenas da ação humana, mas igualmente das interações no contexto econômico, cultural e político. E é por isso que essa teoria se mostra tão eficiente no estudo das organizações. Ela pretende, pois, explicar os fenômenos organizacionais (a partir das instituições) por meio da compreensão de como as estruturas e ações institucionais tornam-se legitimadas e quais as consequências nos resultados planejados de uma determinada localidade.

North (1991) ainda enfatiza que as instituições desempenham o papel de elo entre o individual e o coletivo (podem ser as organizações e seus arranjos), ou, mais explicitamente, operando as *regras do jogo*, ao restringir e limitar o comportamento humano em uma sociedade,

⁵² Criar uma regra, um costume, ou seja, criar uma instituição.

objetivando reduzir as incertezas e aumentar as possibilidades de sucesso de uma sociedade em um determinado espaço geográfico. Por isso optou-se por apresentar essa teoria – da economia institucional –, pois a partir dela será verificado como os arranjos institucionais interferiram ou interferirão no crescimento econômico, na gestão urbana, no ordenamento territorial, entre outros, verificando a eficiência nos resultados finais dessas ações públicas.

3.2 OS ARRANJOS INSTITUCIONAIS E O CRESCIMENTO ECONÔMICO: A PERSPECTIVA DOS ARRANJOS HÍBRIDOS NA GESTÃO PÚBLICA E A RELAÇÃO COM O TERRITÓRIO

Até aqui foi feita uma breve exposição do pensamento sobre a nova economia institucional e de pensadores que contribuíram para os estudos da área, tais como: Venblen, North, Coase, Williamson e Putnam, estes de suma importância para entender o debate das relações entre as instituições. Conceitos como: hábito, ideologia, processo histórico, racionalidade limitada, custo de transação, cooperação, estrutura de governança, dentre outros fazem parte de arcabouço que estrutura o desenvolvimento deste trabalho e possibilita o entendimento dos arranjos institucionais na atual conjuntura político-administrativa do país.

Nesse sentido, é perceptível que o papel do Estado na gestão das instituições e na economia está impregnado de fortes argumentos de diferentes vertentes conceituais e ideológicas. As polêmicas sobre estado mínimo e/ou capitalismo de estado são muito extensas e geram diversas perspectivas as quais baseiam vários tipos de modelo para a gestão pública.

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 (suas reformulações serão debatidas na próxima seção desta tese), ou seja, um modelo de gestão gerencial que, em tese, 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 eficiência⁵³. Esses princípios geram, segundo Gomide e Pires (2014), a inclusão do processo de *accountability*⁵⁴, 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**⁵⁵ que proporcionam as ações públicas para a sociedade. Por isso, prioritariamente, esses arranjos atuarão nas políticas públicas que estão sendo e/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.

Para um melhor esclarecimento do conceito, será empregado o termo arranjo institucional em vez de estrutura de governança. Segundo Gomide e Pires (2014), do ponto de vista econômico os arranjos institucionais e as estruturas de governança são termos equivalentes, mas a palavra “governança” assumiu conotações amplas e pode ser confundida com relações entre as empresas e seus acionistas, ou mesmo com a articulação entre organismos políticos internacionais, razão porque seu emprego aqui poderia gerar confusões não adequadas para esta tese de doutorado. Contudo, foi Williamson (1985, 1996, 1999) quem estabeleceu o arcabouço teórico para o estudo dos arranjos institucionais a partir do conceito de custos de transação, que já foi debatido de forma introdutória nesta tese.

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

⁵³ Brasil (1988) indica que com a reforma administrativa levada a efeito na década de 1990, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional nº 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.

⁵⁴ 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.

⁵⁵ 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”.

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 8, que mostra como funciona o modelo analítico dos arranjos institucionais.

FIGURA 8 - 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. Porém, Fiani (2013) indica que a democracia amplia o acesso aos centros de poder e isso multiplica o número de transações políticas, logo, por conta disso, não há garantia de que os custos de transação políticos totais serão necessariamente menores nesse modelo democrático.

Essa perspectiva apontada por Fiani (2013) pode ser entendida em North (1990; 1991), na perspectiva do conceito da ideologia, e em Williamson (1986) pela racionalidade limitada dos agentes. Eles chamam a atenção para as possibilidades seletivas ou oportunistas que poderão gerar novos fluxos e, em consequência, aumentar os processos e os custos de transação. Outro ponto que pode estar atrelado à negativa de Fiani com relação à diminuição dos custos de

transação são os processos burocráticos excessivos ou qualquer outro tipo de dificuldade nas articulações entre os agentes.

Enfatizando esse raciocínio, Melo (1997) debate, em seu artigo “Crise federativa, guerra fiscal e ‘hobbesianismo municipal’: efeitos perversos da descentralização?”, os problemas das burocracias de baixa qualificação, ambiguidades das políticas públicas entre as esferas administrativas, falta de definição do gestor na ação pública, entre outros pontos. Observa-se que essa abordagem de Melo está estritamente relacionada aos processos políticos da administração pública que por si só já podem promover atraso nos fluxos e aumento no custo de transação e, com isso, podem estar atrelados à negativa de Fiani (2013) supracitada. Porém, esse debate relacionado às estruturas federativas e à Constituição brasileira estará na próxima seção da tese.

Retomando a discussão sobre as instituições e os arranjos, 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. É nesse ponto que North *et al* (2009) chama a atenção para um conceito – ordem social – que tem por objetivo analisar as instituições, relações e suas incertezas na perspectiva da ordem de acesso limitado ou da ordem de acesso aberto.

É descrito por North, Wallis e Weingast (2009) que a ordem de acesso limitado tem por definição uma coalizão política, entre as elites dominantes, que tenta controlar o uso da força por parte dessas elites com a distribuição de privilégios entre elas, e somente para elas, por meio do Estado⁵⁶. Em contrapartida, segundo os autores, a ordem de acesso aberto⁵⁷ é baseada na competição política com foco nas inovações, gerando desenvolvimento econômico. Nessa perspectiva teórica, nenhum grupo é capaz, individualmente, de se impor de modo hegemônico sobre os demais, e essa é a chave para a estabilidade do sistema. O relativo equilíbrio de forças

⁵⁶ De acordo com Fiani (2013), o estado natural é a hipótese de que, historicamente, com o aumento do tamanho das populações humanas, teriam crescido as possibilidades de conflitos intragrupo, o que teria demandado novas maneiras de administrar e controlar a violência, e a forma mais sofisticada seria o Estado. A forma de controle que, com maior frequência, se observaria ao longo da história seria aquela que North, Wallis e Weingast (2009 p. 53).

⁵⁷ Segundo Fiani (2013), o fundamento da Ordem de Acesso Aberto poderia ser localizado na forma pela qual se daria o controle do exercício da violência, que, diferentemente do Estado natural, envolveria: a consolidação das forças militares e policiais, sob o controle do sistema político; restrições e incentivos limitando o uso ilegítimo da violência pelo sistema político; a necessidade de amplo apoio na sociedade por parte de um partido ou facção para se manter no poder. Um bom exemplo é o processo que está acontecendo no Brasil sob o controle de juizes e a polícia federal com a ação denominada Lava Jato.

impede a apropriação do Estado (que será o regulador) por qualquer grupo, e, por isso, nessa perspectiva dos autores, a criação de privilégios se torna mais difícil.

Essa realidade será identificada de acordo com os processos históricos herdados de gerações em gerações a partir da formação histórica⁵⁸ 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:

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

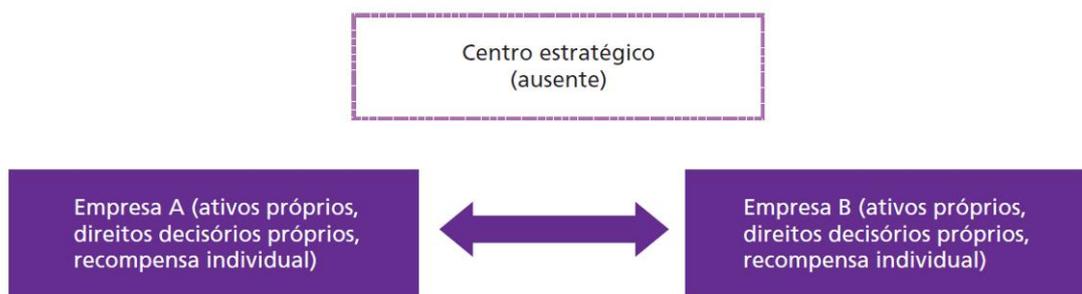
⁵⁸ A formação territorial e econômica de um país apresenta diferentes formações/processos em suas regiões (ANDRADE, 2003); construída no passado, as suas raízes estão fixadas na cultura, economia, política e sociedade de um determinado povo em uma determinada área. Dessa forma, as relações entre os diversos 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.

estará sujeito aos parâmetros da negociação entre todas as partes e dependerá tanto dos condicionantes locacionais, 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 9, 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 9 - 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 e 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.

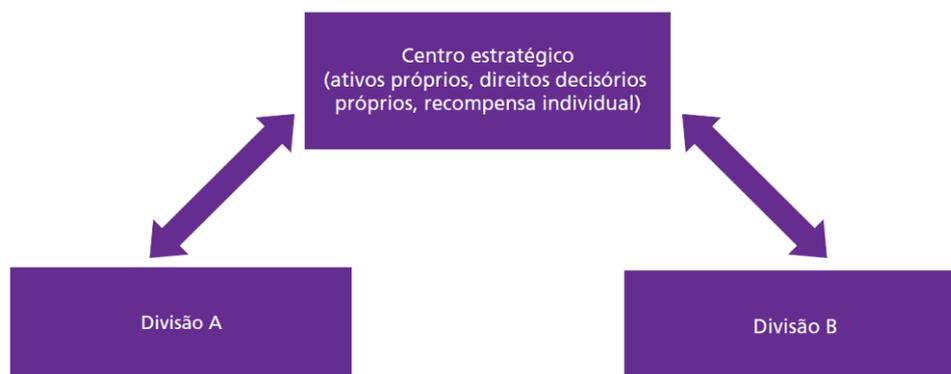
Fiani (2013) indica que esse mesmo sistema econômico desenvolve ativos específicos com grande teor de complexidade e incertezas, tornando difícil antecipar todas as circunstâncias relevantes ao futuro das transações, pois somente com a lógica do mercado não seriam perceptíveis tais circunstâncias. Por 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*⁵⁹.

Esses arranjos *ex post* são os arranjos institucionais alternativos ao mercado, que Williamson (1985) denominou de *hierarquia e híbridos* (já citados nesta tese). A hierarquia corresponde à estrutura verticalmente integrada das empresas, em que o processo produtivo flui internamente, passando de uma etapa à 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 e Pires (2014), a Figura 10 demonstra como funciona o processo de arranjos em hierarquia⁶⁰:

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

FIGURA 10 - ARRANJOS INSTITUCIONAIS: HIERARQUIA



Fonte: Fiani (2014).

⁵⁹ 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.

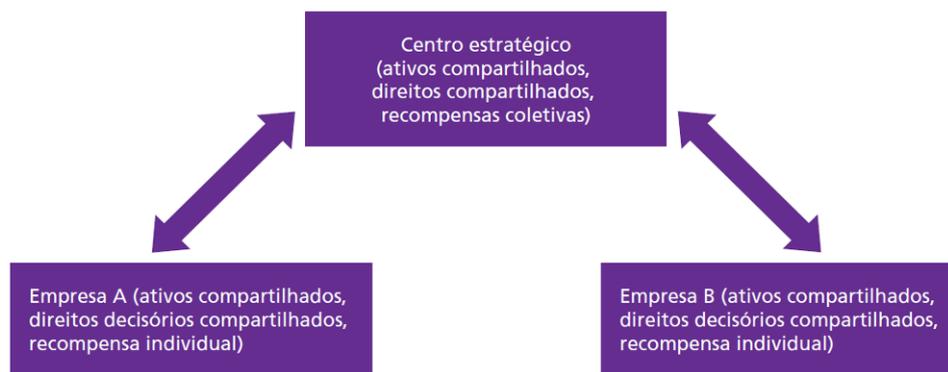
⁶⁰ Segundo Fiani (2014), no caso de uma estrutura hierárquica (como uma empresa privada ou estatal), o “Centro Estratégico” comanda o processo e faz os ajustes necessários. Os demais agentes (departamentos ou subsidiárias da empresa) apenas se submetem às decisões do Centro Estratégico.

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 11, que explica como funciona o arranjo híbrido⁶¹, e argumenta:

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 11 - 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

⁶¹ 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 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.

transações. Por isso, objetivando o enfretamento dessa complexidade, as partes (os agentes envolvidos) podem aceitar compartilhar ativos⁶² 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), chegando ao ponto-chave da tese que é o debate dessas articulações entre o poder público e o privado em prol do desenvolvimento urbano-regional.

3.2.1 A nova gestão pública e os arranjos institucionais híbridos

Como já mencionado, este é um dos principais pontos de debate desta tese, pois é como o Estado se posiciona nessa relação híbrida (o público com o privado), considerando que inicialmente seu objetivo é desenvolver ações de investimento público que têm como foco inicial políticas públicas em prol da sociedade de uma determinada área geográfica (um município, um estado ou o país). Utilizando autores que debatem essa relação, é verificado que o Estado (sendo centro estratégico) tem uma grande importância nesses arranjos institucionais, visto que eles podem (ou não) alavancar o desenvolvimento econômico de um determinado espaço geográfico.

O Estado, de acordo com Fiani (2013), se situa numa posição privilegiada para exercer o papel de centro estratégico, pois ele, normalmente, diminuirá a quantidade de agentes mitigando as coordenações. Ou seja, essa ação que o Estado promove gera a redução dos custos na coordenação, pois diminui o número de agentes na ação, além de proporcionar uma redução da incerteza enfrentada por eles ao tornar suas decisões e atividades mais previsíveis, já que as negociações (*ex-ante*) foram desenvolvidas para a construção do arranjo institucional.

Sendo assim, o papel do Estado é de desenvolver, segundo Lessa (2014), a coordenação dos processos na etapa da construção *ex-ante* e na etapa do *ex-post* diminuindo os entraves em prol de desenvolvimento tecnológico (transformações), social e econômico para uma determinada região (ambiente institucional) que está inserida no arranjo institucional.

⁶² 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. Trata-se de uma fonte de especificidade que afeta caracteristicamente os ativos de infraestrutura”. Os autores colocam como exemplo o gasoduto que tem seu valor diretamente afetado a demanda de gás das localidades que atende. Outro tipo de ativo são os “ativos dedicados”, são específicos no sentido de que, se a demanda que originou o investimento não se realizar, esses ativos sofrerão perdas significativas de valor – um exemplo para esse tipo de ativo é a área de Pré-Sal do Brasil. Outro tipo de ativo são as características físicas do ativo – ou seja – o que é preciso para fazer um determinado equipamento; e, finalmente, o último ativo é o capital humano intelectual.

Outro ponto importante a ser destacado por Chang (1996) apud Cyrpiano (2014) é como se deve fazer a avaliação do papel do Estado como centro estratégico. O estudo deverá se basear na análise dos arranjos institucionais setoriais (quais foram os setores envolvidos no objeto de estudo) e como eles influenciaram positivamente ou negativamente nos investimentos privados a serem realizados, além de verificar os incentivos de toda magnitude e, finalmente, se eles atuam na intensidade relacional necessária para promover a cooperação coordenada entre os agentes do arranjo institucional.

Um último ponto verificado em Fiani (2013) e Menárd (2010), quando discutem o desenvolvimento do Estado, é a sua relação com o ente privado, o que proporciona uma ação empreendedora. Segundo os autores, o Estado não possui uma “visão de futuro”, falta-lhe uma perspectiva empreendedora. Como exemplo, menciona-se que essa é uma característica muito comum nos Estados Unidos, que potencializa os incentivos à inovação para diversos setores da economia a partir dessa união entre público e privado.

Essas ações do Estado objetivam atuar nos processos de política pública a partir dos arranjos institucionais que, segundo Fiani (2013), podem promover uma mudança na economia saindo do equilíbrio de Nash “inferior” para um equilíbrio de Nash “superior”. Por isso, muitas vezes, o Estado é o único agente com condições de desempenhar as funções necessárias para que o processo seja bem-sucedido.

Portanto, os arranjos institucionais híbridos devem alinhar a capacidade técnica e administrativa dos entes envolvidos para desempenhar uma melhor gestão, mantendo, ainda, o controle e se voltando para o desenvolvimento da ação pública que tem como foco o melhoramento da sociedade de um determinado local. Isso pode ser verificado no trabalho de Amsden (2007), quando ela faz distinção entre o que são os controles técnicos (relacionados à forma de gestão dos recursos) e o que são os controles políticos (relacionados ao alcance de metas de política).

Nesse sentido, segundo Farah (2003), os arranjos institucionais promovem uma articulação na gestão, saindo dos processos de um modelo centrado em instituições ou agências isoladas, cuja relação com outras agências tendia a se caracterizar pela subordinação. Além disso, outro ponto positivo para esses arranjos híbridos é essa nova forma de articulação que deverá atender às necessidades entre Estado, sociedade civil e mercado. Isso gera a inclusão de novos atores na formulação e implementação das políticas públicas para os diversos níveis administrativos de gestão pública de um determinado país (localidade).

Visto a importância dessa relação entre o público e o privado, é necessário destacar que o público, por possuir o poder do Estado, possui arranjos institucionais híbridos (o Estado

como centro estratégico) dotados de uma capacidade de execução de políticas, pois são eles que determinam as capacidades estatais no momento da implementação da ação em um dado território, como já mencionado por Gomide e Pires (2014); dependerá da capacidade técnica e política⁶³ do arranjo o desenvolvimento da ação. O grande problema é quando não há essa capacidade técnica ou política para gerir o arranjo institucional híbrido. Essa situação deverá ser verificada caso a caso, pois essa lógica de gestão estará muito ligada aos processos históricos da localidade com todas as suas significâncias já mencionadas em Veblen e North na economia institucional.

Por isso que quando se tratar do Estado com foco nas ações dos arranjos institucionais, a análise das experiências históricas - como mencionado por North (1991) - para o desenvolvimento das ações a partir das capacidades do Estado – como visto em Gomide e Pires (2014) - e a dimensão técnico-administrativa⁶⁴ serão a chave para o entendimento e o fortalecimento dos processos de desenvolvimento da ação no território (localidade assistida), gerando bases consistentes na implementação e desenvolvimento da ação pública (EVANS; RAUCH, 1999).

Para Cury e Nascimento (2015), os arranjos institucionais híbridos objetivam o favorecimento das relações entre o público e o privado gerando um ambiente institucional ágil, confiável e flexível, proporcionando as condições necessárias para a inovação e o desenvolvimento do território assistido pela ação pública do arranjo institucional.

Sendo assim, chegou-se ao ponto-chave da tese, que é o debate dessas articulações entre o poder público e o privado no desenvolvimento de políticas públicas mais eficientes para uma determinada localidade (área). Essa articulação, para este estudo, é denominada de Arranjos Institucionais. Fiani (2013) estabelece que os arranjos institucionais têm grande importância para a formulação de políticas de desenvolvimento, em especial para as políticas que demandam cooperação por parte de agentes privados. Essa realidade de gestão é verificada por Diniz (1996, p. 23) como parte das novas condições internacionais que incluem uma complexidade crescente da ordem social e “pressupõem um Estado dotado de maior flexibilidade, capaz de descentralizar funções, transferir responsabilidades e alargar, ao invés de restringir, o universo dos atores participantes, sem abrir mão dos instrumentos de controle e supervisão”.

⁶³ De acordo com Gomide e Pires (2014), refere-se às habilidades de inclusão de atores diversos (sociais, políticos e econômicos) e de negociação e condução de processos decisórios compartilhados envolvendo o processamento de conflitos, prevenindo a captura por interesses específicos.

⁶⁴ Havendo capacidade técnica, normalmente o desenvolvimento do arranjo institucional tende a ser positivo; é lógico que existem outras variáveis para se chegar ao resultado pleno positivo.

Esse novo paradigma proporciona uma nova realidade aos Poderes Administrativos (Município, Estado e Federação), pois são unidades federativas com poder de decisão, possibilitando junto às suas articulações - aos seus arranjos institucionais – ações em prol do desenvolvimento, porém são vistas também ações voltadas para os interesses específicos (ações oportunistas) e são essas que dificultam o desenvolvimento pleno de uma determinada política pública atrelada a um arranjo institucional.

Por esse motivo, a próxima seção deste capítulo é a análise da gestão pública brasileira, visto que o estudo está direcionado à Região Metropolitana do Recife. Por isso, visando a uma melhor compreensão das ações dos arranjos institucionais na Copa das Confederações de 2013 e na Copa do Mundo FIFA de 2014 no Brasil (Recife), será necessário analisar a perspectiva desenvolvimentista pós-Constituição de 1988 para, a partir dela (Constituição de 1988), construir considerações sobre ações dos arranjos institucionais formados para implementação e gestão dessas políticas públicas.

3.3 A NOVA GESTÃO PÚBLICA

Os últimos trinta anos foram marcados por mudanças políticas, sociais e culturais, desenvolvidas pelas nações e suas sociedades. Associado a isso se verificou uma intensa evolução das comunicações permitindo intercâmbio de informações imediatas entre os povos, fenômeno este chamado de globalização⁶⁵. Essas mudanças impulsionaram as transformações no processo da gestão administrativa e, mais especificamente, na forma de gerenciar “a coisa pública”; essa nova realidade tinha como uma de suas premissas fundamentais a ação de forma eficaz e com o menor custo possível.

De acordo com Secchi (2009), o modelo de gestão pública é o conjunto de métodos administrativos executados pela direção de uma organização para atingir seus objetivos traçados por um determinado tempo. Assim, esses métodos administrativos tendem a se modificar de acordo com o tempo e com cada organização, respeitando as metas e objetivos traçados pelos organismos. Logicamente, existem diversos modelos de gestão pública, e cada instituição define a forma de acordo com suas necessidades, parâmetros, e modelos escolhidos por cada governo.

Existia, em meados do século passado, um modelo vigente que era voltado a uma gestão pública burocrática – weberiana – que tinha como centrais os seguintes pontos, segundo

⁶⁵ Santos (2001) trabalha o conceito de globalização definindo-o em três perspectivas: perversa, ideal e fábula. A que vivemos é a perversa, na qual os espaços que não estiverem engajados neste processo de “desenvolvimento” econômico ficam por fora e são denominados, assim, de espaço opacos (fora da globalização), e os que estão inseridos nesta dinâmica são denominados de luminosos (dentro da globalização).

Aragão (1997): a) estrutura de autoridade impessoal; b) hierarquia de cargos baseada em um sistema de carreiras altamente especificadas; c) cargos com claras esferas de competência e atribuições; d) sistema de livre seleção para preenchimento dos cargos, baseado em regras específicas e contrato claro; e) seleção com base em qualificação técnica (há nomeação e não eleição); f) remuneração expressa em moeda e baseada em quantias fixas, graduada conforme o nível hierárquico e a responsabilidade do cargo; g) o cargo como a única ocupação do burocrata; h) promoção baseada em sistema de mérito; i) separação entre os meios de administração e a propriedade privada do burocrata; e j) sistemática e rigorosa disciplina e controle do cargo.

Porém, como todo modelo vigente, foram surgindo problemas nos processos de gestão e iniciou-se uma mudança para um novo modelo de gestão pública - “A Nova Gestão Pública”. Esse modelo, segundo Secchi (2009), veio para contrapor o anterior modelo burocrático, indicando um novo sistema que tem como objetivos gerais a descentralização das ações e poderes, com aplicações inovadoras e instrumentos de gestão voltados à eficiência dos processos e a ações de parceria público-privadas. Por conta de sua complexidade, a definição é abrangente, e, por isso, tomou-se por base o conceito desenvolvido por Rodrigues e Araújo (2005, p. 2), segundo quem a nova gestão pública representa:

Um modelo voltado para a organização e operacionalização, mais eficiente e prática objetivando, de forma geral, as seguintes questões: Melhorar o seu desempenho; aumentar a sua eficiência; evitar a corrupção; orientar a administração pública para as necessidades dos cidadãos; abrir a administração pública à sociedade; torná-la mais transparente e idônea; definir e identificar competências e responsabilidades; evitar o desperdício.

Essa mudança de paradigma na gestão pública teve como fator principal, de acordo com Arndt (1998), a crise econômica do modelo vigente da época - políticas Keynesianas -, pois elas já estavam gerando obstáculos para o desenvolvimento econômico das nações com seu modelo de Estado regulador (Estado forte) gerando o bem-estar social para sociedade. Por isso, essa crise proporcionou a “troca”, segundo Castells (2000), para um novo modelo de gestão, mais flexível, conectado e globalizado com mundo, no qual o Estado é mais “fraco” e descentralizado. Esse processo foi iniciado em 1970 e 1980, nos países desenvolvidos, tais como: Estados Unidos da América, Inglaterra, Canadá, Austrália e Nova Zelândia.

Seus principais princípios, de acordo com Ferlie *et al* (1999) apud Andion (2012) são uma série de valores administrativos que configuram modelos de gestão voltados para a eficiência, a descentralização e a excelência do serviço público; e contando, ainda, de acordo

com Fiani (2013), com uma atuação junto ao poder privado, desenvolvendo ações públicas híbridas para a sociedade civil.

Portanto, de acordo com FIPE (2005), essa nova gestão pública⁶⁶ objetiva focar a ação do Estado no cidadão. Isso significa o resgate da esfera pública como instrumento do exercício da cidadania, requerendo, para isso, a atuação do Estado no resultado, com flexibilidade administrativa nas suas ações, valorização do servidor, controle social e trabalho em rede.

O Brasil, de acordo com Bresser-Pereira (2000), iniciou seu processo nos anos noventa⁶⁷ do século passado, e, segundo o autor, foi o primeiro país da América Latina a implementar uma Reforma Gerencial (Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado). Foi influenciado pelo modelo inglês que tinha como princípios uma Reforma Social Democrática e Social-Liberal⁶⁸. Esse processo foi desenvolvido pelo próprio autor, que, à época, era o ministro à frente do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.

Para Bresser-Pereira (2000), essa reforma foi gerencial porque buscou inspiração na administração das empresas privadas, visando dar ao administrador público um papel mais profissional e oferecer condições efetivas de gerenciar com eficiência as agências públicas. Além disso, essa reforma é democrática porque pressupõe a existência de um regime democrático e “porque deixa claro o caráter específico, político, da administração pública, e principalmente porque nela os mecanismos de controle, de caráter democrático, são essenciais para que possa haver delegação de autoridade e controle a *posteriori* dos resultados” (BRESSER-PEREIRA, 2000, p. 17).

Contudo, a nova gestão pública baseada no modelo gerencial, de acordo com Secchi (2009), tem como principais pontos: a) desagregação do serviço público em unidades especializadas e centros de custos; b) competição entre organizações públicas e entre organizações públicas e privadas; c) uso de práticas de gestão provenientes da administração

⁶⁶ De acordo com FIPE (2005), existem muitas ações diferentes no que tange à nova gestão pública, porém existem ações norteadoras similares, tais como: maior integração entre o Estado e os cidadãos, através da maior participação da sociedade nas questões públicas; melhoria da eficiência dos serviços públicos gerando recuperação da capacidade financeira; eliminação da natureza burocrática dos procedimentos, permitindo maior flexibilidade e autonomia; fortalecimento de mecanismos de orçamento e controle das ações do Estado, como planejamento estratégico; desenvolvimento do servidor público, através de treinamentos e valorização da criatividade, inovação e flexibilidade.

⁶⁷ De acordo com Mendonça (2014), segundo Bresser-Pereira o primeiro ato para o desenvolvimento da nova gestão pública no Brasil ocorreu ainda no período militar com o Decreto-Lei nº 200/67. Esse decreto-lei significou o primeiro momento gerencial da administração pública no Brasil. O Decreto-Lei nº 200/67 tinha como objetivo combater a concentração de atribuições nos órgãos de cúpula, a falta de racionalização dos trabalhos, a ineficiência e morosidade dos serviços públicos, a lentidão na tramitação dos processos e os atrasos nas decisões governamentais, além da subordinação das atividades-fim às atividades-meio. Outros dois decretos também aconteceram antes e ajudaram no desenvolvimento da reforma; o primeiro foi o Decreto nº 83.740/79 e o segundo foi Decreto nº 86.215/81.

⁶⁸ De acordo com o autor, essa reforma tinha como foco buscar defender os direitos republicanos, ou seja, o direito que cada cidadão possui de que o patrimônio público seja utilizado de forma pública.

privada; d) atenção à disciplina e parcimônia; e) administradores empreendedores com autonomia para decidir; f) avaliação de desempenho; e g) avaliação centrada nos *outputs*.

Portanto, é importante chamar atenção a esse novo modelo de gestão pública que foi iniciada no Brasil a partir da Constituição de 1988, que objetiva, de acordo com Bresser-Pereira (2000), desassociar a atuação administrativa da imagem de uma administração lenta, burocrática e pouco eficiente. Nas próximas seções serão destacados alguns pontos importantes para esta tese, tais como: o princípio da eficiência no rol dos princípios constitucionais⁶⁹, a descentralização dos poderes, promovendo maior poder de decisão aos municípios e estados, entre outros que dão enfoque a essa nova realidade para a administração pública que se utiliza de práticas advindas da iniciativa privada e/ou se relaciona com elas para obter melhor desempenho e boas práticas nas tomadas de decisões das ações públicas.

E para finalizar a discussão, Linhares (2012) mostra que a dinâmica do Estado federativo, na nova gestão pública, é impulsionada por mecanismos de responsabilidade e *accountability*⁷⁰ em todas as esferas governamentais. Por esse motivo, identificar as implicações e os condicionamentos para a efetividade dessas políticas públicas no Brasil (a partir da Constituição de 1988) requer compreender os intrincados mecanismos federativos que orientam a ação dos atores, dentro e fora do Estado, em cada uma das Unidades da Federação e nas relações de cooperação e competição entre elas, ao longo do tempo e espaço.

3.4 A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA DESCENTRALIZADA

A organização estatal é um dos temas mais complexos nos estudos da ciência política. Por haver uma gama de ramificações técnico-conceituais, além da diferenciação de suas funções e responsabilidades, exige tratamento específico no campo da teoria das organizações. O contexto político-institucional brasileiro, principalmente se tratando das últimas décadas do século passado e das primeiras do atual, tem sido marcado pelo processo de redefinição do papel do Estado.

Essa nova realidade está atrelada à perspectiva da universalização dos direitos de cidadania, descentralização e gestão democrática das políticas públicas. Em resumo, é um novo

⁶⁹ Brasil (1988) indica que com a reforma administrativa levada a efeito na década de 1990, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional nº 19, que acrescentou o princípio da eficiência aos princípios administrativos.

⁷⁰ 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.

formato institucional de Estado que foi legitimado pela Constituição Federal⁷¹ de 1988. Por isso, o debate sobre as relações nas perspectivas federativas do Brasil está vinculado a essa descentralização de 1988, que teve como uma de suas ações principais a divisão político-administrativa entre as instâncias Federal, Estadual e Municipal.

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 proporcionou a democratização da gestão pública, pois foram garantidos alguns princípios, tais como: a gestão descentralizada e participativa⁷², que está relacionada ao processo de formulação e controle das políticas públicas em todos os níveis da gestão administrativa. Mas, desde sua regulamentação e implantação têm sido um processo árduo e não conclusivo, que gera ainda muitas discussões sobre suas regulamentações dentro do território nacional.

A respeito do assunto, Monteiro (2014) destaca o caráter descentralizado da Constituição de 1988, fazendo um contraponto com o período anterior em que havia uma centralização política e fiscal no período ditatorial (1964-1985). Outro ponto para o qual chamou a atenção foi para o reconhecimento da importância do ente Município no arranjo federativo brasileiro.

Ainda sobre a descentralização e o fato de a Constituição estar comprometida com os direitos humanos, Vainer (2010) enfatiza:

De fato, a Constituição de 1988 expressa bem os anseios da sociedade no período em que foi promulgada. Após vinte anos de ditadura e violação aos direitos humanos, a Carta Política de 1988 consagrou em especial os direitos individuais, dando atenção especial ao princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III) e aos direitos conexos a este princípio, como a proibição da tortura (5º, III) e a prática de racismo como crime inafiançável (5º, XLII), entre outros. (VAINER, 2010, p. 187).

Por esses motivos, Vainer (2010) indica que essa Constituição foi um marco e inovou, pois reforçou o controle e a constitucionalidade para o país, dando, ainda, uma nova estrutura administrativa para o Estado-Nação e gerando possibilidades de surgimento de novas instituições com novos arranjos, proporcionando a geração de modelos disponíveis para essas novas estruturas.

Mas, mesmo com tantas mudanças ocorridas depois de 1988, as desigualdades econômicas e sociais fizeram e ainda fazem parte de uma das facetas do Brasil. Isso pode ser verificado tanto em relação aos indivíduos (população) que vivem no país, como também em relação aos territórios, por exemplo, regiões, macrorregiões, estados e municípios. Essas

⁷¹ A Constituição da República Federativa do Brasil é o instrumento que traça a estrutura político-administrativa básica do país e estabelece a sistemática federal de competências distribuídas entre os seus membros.

⁷² Nos artigos 204 e 227, a Carta Constitucional assegura a participação da população por meio de organizações representativas (BRASIL, 1988).

desigualdades apontam para um problema de discussão sobre a questão federativa, pois são vários entes *vivendo* em um mesmo território, tendo características diferentes que geram distorções entre essas localidades. Dando ênfase a esse raciocínio, Monteiro (2014) pontua:

Em um país onde cerca de 70% dos municípios têm menos de 20 mil habitantes e quase 90% têm menos de 50 mil habitantes – tendo a esmagadora maioria destes base econômica reduzida, pelo que dependem fundamentalmente de transferências de outros entes para se financiar – e onde as enormes desigualdades regionais permanecem sendo traço marcante se instala uma Federação em que os três entes federados têm autonomia, embora suas realidades sejam profundamente distintas. (MONTEIRO, 2014, p. 9)

Porém, o grande ponto a ser destacado nessa Constituição, segundo Souza (2001) e Linhares (2012), é a mudança significativa do ponto de vista institucional, pois foram dadas as condições de uma descentralização⁷³ efetiva nas decisões de governo, com a garantia constitucional de que a população toma as decisões por meio de seus representantes, eleitos diretamente em todos os níveis, gerando novos pactos, compromissos políticos e sociais em todas as esferas de governos subnacionais.

Junto a essa nova realidade administrativa foi gerada uma nova perspectiva de atuação na gestão pública, adaptando-se essa nova lógica da flexibilidade gerencial às diversas esferas administrativas do Brasil. Uma dessas lógicas incrementadas foi um novo princípio datado de 1998, proporcionando uma inovadora forma de administrar as ações de política pública – esse princípio foi o da eficiência⁷⁴. A partir dele, todos os gestores públicos deveriam desenvolver suas ações com essa perspectiva, possibilitando modernas formas de estruturas gerenciais (novas relações entre instituições⁷⁵) para a gestão pública.

Segundo Berwig e Jalil (2007), a justificativa para esse novo princípio ser incluído na constituição foi que como o mundo estava cada vez mais globalizado e por isso sempre em transformação, era necessário dar segmento a essa lógica no Brasil, e para isso acontecer era imperativo implementar essa perspectiva gerencial na gestão pública. Justificam, ainda, os autores que o Brasil vinha enfrentando grandes reformas em sua estrutura, decorrentes das

⁷³ Melo (1997) define descentralização como transferência ao nível intergovernamental de poder decisório sobre as esferas financeira, administrativa e programática. É um mecanismo de transferência de encargos e tarefas entre unidades administrativas ou políticas subnacionais; ou de delegação quando apenas algum grau de poder decisório é transferido.

⁷⁴ A eficiência é o que impõe à administração pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir-se maior rentabilidade social. (BRASIL, 1988) - inserido explicitamente no art. 37 da Constituição da República pela Emenda Constitucional n° 19, de 04 de junho de 1998.

⁷⁵ Essas novas instituições podem ser os arranjos institucionais que estão ligados, por conta das flexibilidades que o princípio de eficiência pode gerar nessa nova forma de gerir o funcionalismo público.

mudanças⁷⁶ mundiais, tanto econômicas como sociais, que refletiam em vários segmentos da sociedade, seja de ordem pública ou privada, exigindo cada vez maior rapidez, qualidade e eficiência nos produtos e serviços públicos – por esse motivo incluiu-se o princípio de eficiência na Constituição de 1988.

Outro ponto destacado pelos autores acima citados é que a falta de eficiência provocada pelo acúmulo de atividades e pela burocratização de todo o quadro administrativo gerava ineficiência no poder público. Além disso, durante muito tempo, usou-se a Administração Pública como um local de negócios voltado para os processos de paternalismo e descaso, de comodismo e de más-administrações⁷⁷.

Diante de tais fatos e da necessidade de adequação às mudanças globais, o Estado mudou seu perfil de atuação, passando a se preocupar com a qualidade da gestão na administração pública, o que, segundo Berwig e Jalil (2007), foi o quadro em que se deu a inserção do princípio da eficiência na Constituição, em 1998.

Desse modo, Meirelles (1996, p. 90-91 apud Berwig; Jalil, 2007, p. 3) explica o princípio de eficiência, que tem por objetivo nortear as ações do agente público, impactando na qualidade dos serviços da administração pública, e define a eficiência como:

O que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos, para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

Ou seja, o princípio da eficiência determina que o agente público desenvolva uma ação eficiente focada na qualidade, presteza e resultados positivos que contribuam para os termos da administração pública, focando, ainda, o rendimento funcional, perfeição e rapidez dos interesses coletivos da sociedade brasileira.

Visto essa questão da eficiência, outro ponto que deve ser destacado para o debate dos arranjos institucionais foi pontuado por Monteiro (2014), sobre a constituinte que, segundo o autor, “escutou o clamor” da sociedade por maior descentralização, gerando três entes federados (Município, Estado e Federação). Essa mudança de gestão promoveu um movimento

⁷⁶ Segundo Berwig e Jalil (2007), essas transformações acarretam um aumento de atividades, e o Estado passa a assumir inúmeras delas, tornando-se muito grande e pesado, em razão de que este crescimento atingiu proporções difíceis de serem administradas. Esse quadro estaria levando o Estado ao esgotamento, pois teria assumido tarefas dispensáveis que o sobrecarregaram, interferindo nas atividades realmente essenciais para a coletividade.

⁷⁷ Segundo Berwig e Jalil (2007), na busca desesperada e precipitada por uma solução para esse problema, foi verificado nos últimos tempos, uma redução expressiva do Estado, com constantes privatizações, normalmente vinculadas às supostas dificuldades do Estado em prestar serviços adequados.

de transferência de atribuições para os entes municipal e estadual, conforme observam Abrucio e Franzese (2010), quando se referem a uma maior autonomia política, administrativa e financeira dos municípios em relação ao período anterior (ditadura militar).

Esses autores também afirmam que com a recente autonomia política, administrativa e financeira dos municípios, houve um ganho no dinamismo e na tomada de decisão (gestão político-administrativa), pois antes havia distribuição dos recursos e atribuições entre as outras esferas políticas; e, no que tange à tomada de decisão, a partir de 1988, passou às “mãos” do poder local – o município.

Melo (1997) destaca pontos positivos⁷⁸ e negativos sobre esse processo que já foi debatido no primeiro capítulo, mas cujos pontos principais interessa-nos resgatar para desenvolver o debate nesta seção. Os pontos positivos apresentados pelo autor foram: 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.

Mas, essa maior responsabilidade dos municípios não significou uma democratização do poder local ou mesmo do estadual, tampouco resultou numa melhoria da gestão das políticas, como pontuam os autores Melo (1996) e Abrucio e Franzese (2010). O que houve, segundo os autores, foi uma tendência à “prefeiturização” do poder, com pouco controle da sociedade sobre as ações do poder público, sobretudo nas áreas mais pobres e, finalmente, uma baixa qualidade da burocracia municipal reduzindo, assim, o potencial transformador da descentralização.

Isso significa que o território brasileiro, como já mencionado nesta tese, apresenta uma realidade desigual ao longo da extensão do país, pois a situação econômica de muitos municípios depende, fundamentalmente, de transferências de outros entes (Estado e Federação) para financiar suas ações no território, gerando assim grandes desigualdades regionais, ou seja, diversos “brasis” dentro de um único país continente.

Essa situação pode ser verificada pelo Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF)⁷⁹ (2016), o qual revela que os municípios brasileiros enfrentam a pior situação fiscal dos últimos 10 anos, com 87% dos municípios em condição difícil ou crítica para a questão fiscal. Dando continuidade à análise, é verificado que apenas 12,6% dos municípios têm situação fiscal

⁷⁸ Os autores Melo (1997) e Abrucio e Franzese (2010) reconhecem outros efeitos positivos no poder dos municípios e estados. Trata-se das inovações que surgiram na experimentação de políticas públicas realizadas por governos locais. Entre elas podemos citar o Orçamento Participativo, o Programa Bolsa Escola, o Programa Mãe Canguru entre outros.

⁷⁹ FIRJAN (2016) indica que o IFGF tem uma leitura dos resultados bastante simples: a pontuação varia entre 0 e 1, sendo que, quanto mais próximo de 1, melhor a gestão fiscal do município no ano em observação.

boa ou excelente. É a menor porcentagem desde que o índice foi criado, em 2006. Essas cidades se destacaram por terem disciplina financeira, menos gastos com pagamento de pessoal e maior planejamento das contas públicas, o que aumentou sua capacidade de investimento. Esse problema das finanças municipais, segundo o estudo, é estrutural e semelhante ao verificado nas outras esferas da administração pública.

Esse mesmo problema também pode ser verificado no Estado brasileiro, pois, de acordo com uma matéria do Portal G1 (2016), os estados brasileiros, no mês de abril de 2016, deviam à União cerca de R\$ 427 bilhões, segundo uma nota técnica do Ministério da Fazenda. Tal situação indica que o país, em âmbito federal, também passa por problemas, e as formas de solucionar essas questões estão nos acordos entre as diversas instituições para promover o melhor desenvolvimento do país.

Portanto, para melhorar esses indicadores ou diminuí-los, um dos grandes desafios dos gestores públicos no nível subnacional (estados e municípios) é criar condições para que surja a atividade empreendedora nos territórios sob sua jurisdição, pois essa atividade, de acordo com FGV (2012) e Eduardo Paes⁸⁰ (2013), representa uma forma de desenvolvimento da cidade. FGV (2012, p. 10) ainda pontua que o “fomento da atividade empreendedora⁸¹ contribui significativamente para a economia local, na geração de empregos e receitas que resultam em melhor qualidade de vida para a população. Porém, as políticas públicas, a legislação e os arranjos institucionais não têm contribuído para que os negócios⁸² prosperem facilmente”.

A grande questão a ser verificada é se essa gestão voltada para o ordenamento do território (gestão urbana regional) está posta em detrimento do empreendedorismo urbano a partir dos arranjos institucionais. Em resumo, se essas ações objetivam intervenções do Estado (estadual e municipal) para corrigir as falhas de mercado. Mazzucato (2014), em seu livro *O Estado Empreendedor*, enfatiza que o papel do Estado é a formação e criação de mercados. No que se refere à inovação, é a intervenção do Estado que dinamiza a capacidade e a disposição do empresariado, criando os espaços e as perspectivas de investimento e mercado. Ou seja, qual é o Estado que está atuando nos territórios hoje? Essa é uma das perguntas que se vai começar a responder na próxima seção.

⁸⁰ Prefeito do Rio de Janeiro e que desenvolveu ações para as Olimpíadas de 2016 na cidade do Rio de Janeiro.

⁸¹ Segundo a FGV (2012), as premissas para o ciclo virtuoso do empreendedorismo são: Ambiente regulatório positivo; Alto nível de educação; Foco no empreendedor de alto impacto (indivíduo); e Participação ativa do Estado em todos os elos do ciclo. Portanto, os empreendedores querem essas condições no território em que estão desenvolvendo suas atividades de negócio.

⁸² Isso será melhor debatido na tese, porém será que os negócios não prosperam ou será que eles prosperam para agentes específicos? Essa talvez seja a grande questão no debate dos arranjos institucionais, conforme pontua Williamson (1996) com a perspectiva oportunista (de interesses específicos) nos arranjos.

Então, o que será debatido nessa próxima seção é a articulação entre as políticas públicas atreladas à Constituição de 1988 e a realidade dos territórios e o empreendedorismo urbano em uma perspectiva teórico-conceitual. Em outro capítulo inicia-se o debate mais empírico sobre o Estado de Pernambuco e seus grandes projetos estruturantes na Região Metropolitana do Recife (RMR).

3.5 EMPREENDEDORISMO URBANO COMO AÇÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NA GLOBALIZAÇÃO: ORGANIZAÇÃO DA GESTÃO DO TERRITÓRIO EM PROL DO DESENVOLVIMENTO URBANO-REGIONAL?

Para iniciar o debate é importante chamar a atenção para as ações da globalização no processo de (re)formulação das cidades⁸³ e regiões, que nesse novo paradigma promovem uma ação de competição entre si para atrair investimentos, gerando hierarquias no processo de estruturação desses territórios. Essa situação está entrelaçada com o novo paradigma da gestão pública que tem que ser empreendedora (Planejamento Estratégico⁸⁴), transformando a cidade, ou qualquer outro tipo de espaço geográfico⁸⁵, em uma grande mercadoria.

Essa nova lógica mostra, conforme aponta Friedmann (2010) citado por Oliveira (2013), que as cidades imprimem uma lógica concorrencial de busca de investimentos no setor financeiro e de especulação. E, segundo Oliveira (2013), isso pode ser observado na Inglaterra, mais especificamente em Londres:

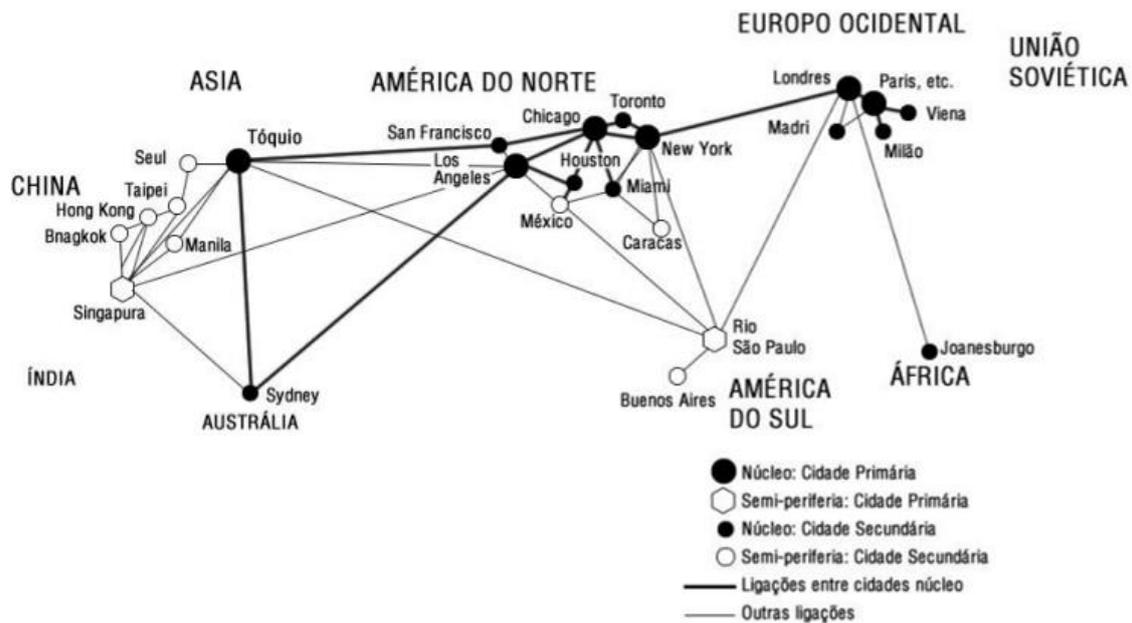
[A partir] das parcerias público-privadas, fortes investimentos foram realizados na cidade, durante o governo Thatcher, em sua disputa direta com Nova York pela expansão do mercado financeiro. O exemplo mais marcante talvez seja *London Docklands*, um grande projeto que transformou uma enorme área no sudeste de Londres em um centro financeiro de negócios. (OLIVEIRA, 2013, p. 11).

⁸³ Segundo Freitas (2013), “a cidade revela-se como o lócus da diversidade de relações sociais e econômicas e é a principal base territorial para o desenvolvimento do capitalismo. No território da cidade localizam-se a produção, a comercialização, os investimentos e as transações que configuram a dinâmica da circulação do dinheiro local, nacional e internacional (SANTOS, 2006). Na cidade, as intervenções promovidas pelo Estado e pela iniciativa privada demonstram a relação entre administrativismo urbano e empreendedorismo. A governança urbana não corresponde, no contexto do sistema capitalista, à noção pura de ação do Estado, mas compreende a relação de parceria entre o público e o privado” (HARVEY, 2006).

⁸⁴ No campo do Planejamento em geral, as concepções estratégicas passaram a circular e foram disseminando conceitos e fundamentando consultorias destinadas ao aparato estatal, gerando ações no espaço geográfico.

⁸⁵ Moreira (1982) entende o espaço geográfico como estrutura de relações sob determinação do social; é a sociedade vista com sua expressão material visível, através da socialização da natureza pelo trabalho. É uma “totalidade estruturada de formas espaciais”. Em resumo, o espaço geográfico é o campo de atuação da organização, espaço entre a sociedade e a natureza.

FIGURA 12 - HIERARQUIA DE CIDADES MUNDIAIS SEGUNDO FRIEDMANN



Fonte: Friedmann (2010 apud Oliveira, 2013).

Para Friedmann (2010 apud Oliveira, 2013), as cidades-chave, no mundo globalizado, tornaram-se a base espacial de articulação e produção do capital global, o que afeta não só o seu desenvolvimento econômico, mas sua morfologia e infraestrutura na organização espacial. A partir dessa ideia, o autor propõe o desenho de uma complexa hierarquia espacial das cidades mundiais, definida com base nas relações que estabelecem entre si (Figura 12).

Essa hierarquia tem como base a relação entre as cidades a partir do seu poder gravitacional que, normalmente, é medido pela sua funcionalidade, pelo nível de complexidade dos serviços e pela capacidade da promoção do desenvolvimento tecnológico, tendo como relação a atuação das grandes empresas no globo, proporcionando uma nova lógica de transações comerciais entre as cidades e suas conexões⁸⁶ (hierarquia).

Ainda sobre a questão das cidades globais⁸⁷, Sassen (2010) confirma que a partir do crescimento dessas transações comerciais entre as grandes cidades estar-se-ia criando uma

⁸⁶ Sassen (1988) enfatiza que essa relação entre as cidades gera uma dualidade entre dispersão e integração fazendo com que as cidades criem novas estratégias para concentrar novos pontos da organização da economia mundial, gerando diversas empresas com serviços especializados que vão produzir inovações e proporcionar um mercado consumidor para essas inovações.

⁸⁷ As cidades globais, também conhecidas como metrópoles mundiais, são grandes aglomerações urbanas que funcionam como centros de influência internacional. Estão no topo da hierarquia urbana e são as referências para as outras cidades que queiram se tornar um ponto luminoso nessa hierarquia. Um exemplo disso é a cidade do Recife e sua RMR, que por seus diversos problemas dificilmente estará em um patamar com Nova York, Tóquio, Paris, Berlim. Mas, no processo de definição das cidades-sede para a Copa do Mundo 2014, um dos discursos foi se tornar uma cidade global a partir da cidade da Copa em São Lourenço da Mata - PE que está integrada à RMR.

geografia além das fronteiras territoriais, e o ponto-chave seriam as estratégias para se posicionar no mundo. Diante desse quadro, as cidades precisam estar cada vez mais preparadas para estimular e receber essas transações. Para tanto, muitos países iniciaram seu processo de recolocação nessa nova perspectiva. Em resumo, essa combinação de redes globais de cidades com lugares estratégicos periféricos a partir de novas políticas de descentralização⁸⁸ estaria configurando uma nova geografia de centralidades, e os países deveriam se adaptar a essa nova realidade.

O Brasil, um dos países que tentou e tenta estabelecer essa lógica, teve como marco inicial a Constituição de 1988, pois nela os municípios brasileiros se tornam entes federados autônomos, e como já foi apresentado nesta seção da tese, diversas estratégias e modalidades de gestão pública vêm sendo implementadas. O Brasil, segundo Oliveira (2013), tem como processo de afirmação dessa nova lógica - assim chamada pela autora de neoliberalismo - o modelo econômico que se iniciou mais fortemente a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). A autora ainda enfatiza:

Por meio de adoção de políticas de abertura para o mercado internacional, de desregulação do mercado interno, de contenção de gastos públicos, de privatização de empresas estatais e, ainda, de terceirização e descentralização administrativa. Nesse quadro, a pregação da autonomia dos municípios veio acompanhada da valorização de uma lógica concorrencial entre as cidades brasileiras, pautada pelo tema da atração de investimentos e pela busca de um lugar no mercado de cidades nacional e mundial. (OLIVEIRA, 2013, p. 14)

Ao abordar esse período, é verificado por pesquisadores brasileiros que os planos e ações relacionados ao que denominam a nova questão urbana indicam que essas ações e planos estão muito entrelaçados ao “Empreendedorismo Governamental”, que visa melhorar a atividade governamental e ajudar a resolver os problemas ou promover o desenvolvimento nas cidades brasileiras.

Para iniciar o debate sobre empreendedorismo urbano, David Harvey (1996, p. 50) chama a atenção para essas ações políticas do gerenciamento urbano para o *empresariamento* urbano. Na visão do autor, os gestores urbanos nesse novo paradigma⁸⁹ objetivam conseguir

⁸⁸ Putnam (1997), em seu livro, mostra que muitos países aderiram ao processo de descentralização, como aconteceu no Brasil em 1988, a partir da Constituição de 1988.

⁸⁹ Harvey (1996) enfatiza que com a redução das barreiras espaciais (contração espaço x tempo – por conta das tecnologias) à circulação de bens, pessoas, dinheiro e informação no último terço do século XX, a qualidade do espaço ganha importância para a inserção das cidades nos espaços econômicos globais. E logicamente que nesse novo século XXI essas barreiras espaciais continuam diminuindo, promovendo ainda mais integrações desse capital no espaço.

novos investimentos econômicos tendo como um dos focos a renovação do ambiente construído de uma determinada área urbana – ou seja, as cidades⁹⁰.

Segundo Carlos (2005), essa busca pelo desenvolvimento das cidades pode estar relacionada a alguns fatores de sua “depreciação”, são eles: a desindustrialização, o desemprego, a austeridade fiscal, o neoconservadorismo. Além de fatores relacionados com a lógica capitalista: a) forte apelo à racionalidade do mercado e da privatização, b) ao declínio do Estado-Nação no controle do fluxo monetário multinacional, entre outros fatores, que acabam por colocar as cidades em situação de crise socioeconômica.

Para embasar o debate, é verificado em Araújo (2011) que esses administradores públicos, ao desenvolverem parcerias com os setores privados voltados para o âmbito local, com objetivo em *melhorias* no espaço urbano, têm, na verdade, seu foco, de acordo com Harvey (1996), é na busca por uma maior competitividade no âmbito internacional, explorando vantagens locais, reforçando o grau de atração da cidade pela elevação da qualidade de vida (melhora do meio físico, cultural, lúdico, etc.) e, sobretudo, difundindo e fazendo a publicidade de sua cidade – *city marketing*⁹¹.

Compans (2004) enriquece o debate apresentando suas observações sobre o comportamento dos atores locais na lógica empreendedora do espaço. Segundo a autora:

Esse padrão de comportamento diz respeito à assunção de um papel dirigente do governo local na promoção do desenvolvimento econômico - seja na inversão direta de recursos na modernização de infraestrutura urbana, seja na elisão de constrangimentos de natureza legal ou burocrática à valorização dos capitais privados - à participação crescente do setor privado na gestão de serviços e equipamentos públicos, à busca de construção de consenso social em torno de prioridades “estratégicas” de investimentos e à introdução de uma racionalidade empresarial na administração dos negócios públicos. (COMPANS, 2004, 20).

Nesse sentido, a gestão urbana voltada ao mercado – empreendedorismo urbano – tem como foco outras alianças além do governo local⁹², ou seja, necessita de uma coalizão de

⁹⁰ É importante destacar que esse modelo pode ser desenvolvido pelo Estado, como foi desenvolvido por Pernambuco, no Governo de Eduardo Campos, para a Copa das Confederações em 2013 e a Copa do Mundo em 2014.

⁹¹ De acordo com Monteiro (2013), *city marketing* constitui-se na orientação da política urbana à criação ou ao atendimento das necessidades do consumidor, seja este empresário, turista ou o próprio cidadão. Em outras palavras, como, argumenta Vainer (2000), corresponde à promoção de uma cidade, afetando seus habitantes e atraindo eventuais investidores, na busca de se construir uma nova imagem dotando-a de um forte impacto social e econômico. A cidade torna-se o palco de atrações – ela se torna uma mercadoria na qual parte dela é vendida como obra de luxo, e outras partes esquecidas.

⁹² É importante entender que o poder local pode estar em outras esferas administrativas do poder, por exemplo, como indicado na revista *The Economist* (2012), as ações do governo do Estado de Pernambuco fogem de uma regra globalizada - segundo Fiori (2005), as escalas intermediárias entre o local e o global não possuem tanta força no desenvolvimento e gestão das ações públicas. Ou seja, o Estado é um ente de força com poder de tomada de decisão. Inclusive, pra esta tese foi um dos principais entes no desenvolvimento da política pública para a Copa do Mundo de 2014 no Estado de Pernambuco.

forças que Harvey (2005) denomina de governança urbana, que tem como premissa a atuação conjunta do governo local, iniciativa privada e sociedade civil.

As ações do empreendedorismo urbano geram, para Harvey (1996), alguns impactos negativos que estão ligados a essa estratégia, são eles: a super exploração da divisão internacional do trabalho, a polarização da divisão espacial do consumo, a provisão de infraestrutura específica e altamente dispendiosa que não contempla grandes camadas de cidadãos e uma prosperidade desigual das regiões metropolitanas. O autor enfatiza que esses impactos negativos relacionados ao empreendedorismo urbano reduzem as atividades das autoridades locais ligadas ao bem-estar social⁹³, mas o grande ponto é que essa decisão é do gestor público, ele é quem decide desenvolver as ações nessa perspectiva, pois é possível que as condições oportunistas sejam excelentes para ele ou para quem está nas suas vizinhanças.

Esse modelo voltado ao empreendedorismo urbano, muito comentado e debatido nas Olimpíadas de 1992, em Barcelona⁹⁴, utiliza como instrumento de política urbana uma metodologia de negócio denominada de planejamento estratégico, que, segundo Amêndola (2002), foi concebida nos Estados Unidos na década de 1960 e tem como princípio tratar a cidade como uma empresa – verificando as suas principais vocações para o mercado internacional.

Nesse modelo, vê-se que os agentes econômicos - mais especificamente os incorporadores imobiliários, junto com o Estado empreendedor (gestão administrativa) - planejam e “replanejam” a cidade, estabelecem um marco jurídico, que é o plano⁹⁵ de gestão urbana da localidade, e promovem mudanças conforme interesses *gerais* que, na verdade, trata-se de interesses bem delineados e direcionados para a lucratividade (FREITAS, 2013, p. 2).

Portanto, essas parcerias entre o público e o privado, segundo Harvey (1996), têm como foco prioritário o investimento e o desenvolvimento econômico através de empreendimentos imobiliários pontuais e especulativos dentro de parte do espaço urbano pleiteado. Não há uma preocupação, pelo menos em sua maioria, com a melhoria das condições em um âmbito específico, ou seja, para a sociedade civil em geral.

⁹³ Alguns exemplos que podem ser retirados a partir dessas ações: acirramento da concorrência interurbana, os impactos regressivos na distribuição de renda, diminuição nas ações de reconstrução da malha urbana, a efemeridade dos benefícios sociais, entre outros.

⁹⁴ Segundo Silva (2012), o planejamento estratégico de cidades chega à América Latina, passando a ser adotado em cidades brasileiras, desde a década de 1990. Difundido por Borja e Castells a partir do sucesso de Barcelona, o modelo defendia que as políticas públicas urbanas – por meio da parceria público-privada – teriam a capacidade de resolver os problemas urbanos e tirar as cidades da crise.

⁹⁵ Esse plano também pode ser chamado de plano diretor, que é um instrumento para o desenvolvimento dos centros urbanos brasileiros. Plano Diretor Municipal é o "instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana", de acordo com a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade. Existe a obrigação de que os municípios que tenham a partir de 20.000 habitantes tenham um plano diretor.

Souza e Rodrigues (2004) seguem a mesma linha de Harvey, pois eles fazem a seguinte ponderação:

Essas parcerias são estabelecidas visando à criação, execução e gestão de projetos em que, na maioria das vezes, o Estado (e, indiretamente, todos nós, pagadores de impostos) assume todos os riscos e custos, e o setor privado fica com a gestão e os benefícios (os lucros dos projetos). É como se o Estado ‘pusesse a mesa’ para os empresários particulares, sob o argumento de que os empregos que serão criados e os recursos advindos do ‘aquecimento’ da economia local justificariam isso – argumento esse que é, como muitos têm observado e mostrado, bem fraco. (SOUZA; RODRIGUES, 2004, p. 55).

Mais uma vez é visto que nesse novo nesse cenário, o Estado (em qualquer de suas esferas administrativas) direciona seu poder para a intermediação dos fluxos financeiros e econômicos, dirigindo os investimentos (há uma tendência) para operações diretamente ligadas ao capital financeiro nacional-internacional articulado aos parceiros locais⁹⁶, focando ações para dinamizar parte dessas áreas, ou seja, áreas estratégicas para o mercado.

Para Ascher (1995) citado por Compans (2004), essa nova realidade do planejamento e do desenvolvimento urbano-regional está intimamente ligada ao processo de planejamento estratégico de uma empresa cujo principal objetivo é o lucro, conforme explica o autor:

As grandes cidades têm cada vez mais traços comuns com as grandes empresas: elas dependem para seu desenvolvimento dos mesmos fatores econômicos; são confrontadas a uma concorrência internacional; gerenciam serviços, atividades de produção e recursos humanos; suas responsabilidades se identificam frequentemente com as de gerentes. (ASCHER, 1995, p. 213 apud COMPANS, 2004, p. 26).

Essas observações também já foram supracitadas em Vainer (2000), com sua cidade-mercadoria, e Harvey (2005), na perspectiva da cidade-empresa; em ambos os casos a ideia para esse tipo de gestão cidadina é a lógica empresarial de “vender” parte do espaço urbano⁹⁷ de uma determinada área (que normalmente é uma cidade).

⁹⁶ Esses parceiros locais são de suma importância para o processo, pois sem eles, muitas negociações não se finalizariam. Autores como Putnam (1997), Abrucio e Franzese (2010), Brandão (2004) e Levitsky e Murillo (2009) demonstram que o poder local tem sua importância no processo de decisão. Nem sempre, principalmente quando se trata de política pública, a força do global, só por ela, define todo o processo de estruturação de uma ação. Será necessário ter o poder local com suas representações para definir toda a ação, e isso não quer dizer que não seguirá a lógica do poder global, pois em muitos casos o poder local está preocupado com seus interesses específicos, ou seja, são os oportunistas, como define Williamson (1986).

⁹⁷ O espaço urbano é observado primeiramente como sendo um conjunto de usos da terra diferenciados, justapostos entre si, ele também é simultaneamente fragmentado e articulado e ainda é um reflexo da sociedade com lutas de classes (CORRÉA, 2000). Com isso, esse espaço urbano permite que pessoas, instituições e firmas com temporalidades diversas funcionem na mesma cidade de modo harmônico, com suas verticalidades (espaços financeiros, ou seja, disparidades) e horizontalidades (espaço banal, ou seja, espaços da convivência). Também atribuem a cada indivíduo, a cada classe social, a cada firma, a cada tipo de firma, a cada instituição, a cada tipo de instituição, formas particulares de comando e de uso do tempo, formas particulares de comando e de uso do espaço urbano (SANTOS, 2005).

E nessa lógica a cidade deixa de estabelecer como ponto estratégico ter grandes indústrias (indústrias pesadas – *hardware*), como argumentam Kotler, Haider e Rein (1994), e se preocupa em desenvolver maiores articulações com negócios de alta tecnologia, promovendo inovações que devem ser propagadas para áreas específicas da cidade⁹⁸, e, cada vez mais, diferenciando-a das outras nessa complexidade tecnológica.

Para sintetizar as ações do empreendedorismo urbano nessa lógica atual do capitalismo, Oliveira (2013) indica que nos centros urbanos é necessário ter as seguintes ações:

Catalisar o setor privado disponibilizando recursos, como o aumento de índices de aproveitamento para a construção civil em certas áreas da cidade onde haja o interesse em renovar ou modelar; compartilhar riscos de investimentos com o setor privado, como na construção civil, com a participação de empreendedores privados; incentivar o setor privado alterando os preços finais de produtos através da variação de impostos e taxas, com o valor arrecadado sendo revertido para a comunidade através de melhorias nos serviços públicos, como saúde ou educação, ou para a isenção de taxas para criar demanda; construir o senso de comunidade entre os moradores, pois as comunidades se fortaleceriam para alcançar seus objetivos frente ao setor da construção civil, por exemplo; firmar parcerias público-privadas (PPP), nas quais empresas privadas assumem responsabilidades do governo, como na manutenção de praças e parques e, também, parcerias em empreendimentos imobiliários e linhas de crédito. (OLIVEIRA, 2013, p. 40).

Nesse sentido, o que define o empreendedorismo urbano é o uso da localidade para fins especulativos (de negócio), tendo como foco os interesses no crescimento econômico, ou seja, na lógica da acumulação flexível. Sanchez (2010) afirma que os grandes beneficiários desse empreendedorismo urbano nessas localidades são a elite local e as empresas transnacionais, pois com a desregulamentação (a partir da Constituição de 1988) da administração municipal, proporciona, na visão do autor, um “balcão de vendas” de partes da localidade, as partes que mais interessam a essas empresas. E como os gestores públicos não têm recursos suficientes para gerirem suas cidades, dispõem, cada vez mais, dessas articulações.

Porém, há um debate que pode ser verificado em Mazzucato (2014), que coloca o Estado (escala administrativa) não somente como um ente para gerir e eliminar os riscos da sociedade; esse novo Estado objetiva incentivar e estabilizar as condições para a promoção do crescimento⁹⁹, e uma dessas forma é a partir dos investimentos nos estágios iniciais de desenvolvimento de tecnologias e de mudanças de paradigmas, ou seja, para a autora, o Estado

⁹⁸ No estado de Pernambuco um grande exemplo é o Porto Digital, no Recife Antigo, que está em plena expansão para o Bairro de Santo Amaro. Isto pode ser verificado no sítio da organização: <http://www.portodigital.org/home>.

⁹⁹ O Estado age na liderança dos processos de criação de novos produtos e dos mercados correspondentes. Assumindo os riscos e as incertezas, o Estado se empenha efetivamente na mudança tecnológica (MAZZUCATO, 2014).

não está apenas corrigindo falhas de mercado, ele atua no seu desenvolvimento com essas articulações empresariais em prol do desenvolvimento tecnológico.

Em resumo, o que é colocado pela autora é que o Estado foi crucial nas revoluções tecnológicas mais recentes do mundo, mesmo que em muitos casos ele seja visto como um ente lento, burocrático e pouco ousado; o Estado teve e continua tendo papel fundamental e estratégico no desenvolvimento de grandes avanços tecnológicos. Portanto, para essa autora, o Estado empreendedor é importante para dinamização da cidade e das suas outras esferas administrativas, pois sem a participação dos empresários não há recursos suficientes para gerir adequadamente o território.

Outro exemplo para essas interpretações positivas do Estado com um bom uso da administração pública foi verificado em Tendler (1998), quando indica que para que haja um bom governo¹⁰⁰ e que ele funcione, é necessário que a máquina pública tenha bons gestores, bons profissionais e bons sistemas operacionais. Essa lógica existindo em uma cidade, região e/ou território, pode proporcionar uma boa gestão para a sociedade local, sendo ela de pequeno, médio ou grande porte.

Essas ações serão mais positivas no desenvolvimento da gestão das políticas públicas e das articulações com seus diversos agentes – os arranjos institucionais –, pois quando os gestores de uma cidade se preocupam com a sociedade civil, há uma maior possibilidade de as políticas públicas funcionarem e proporcionarem um melhor desenvolvimento urbano-regional, ou seja, uma adequação em consonância com as realidades possíveis para a população a partir de suas vocações locais, tentando atuar de forma harmônica com a lógica capitalista.

Tal afirmativa ressalta que essa nova forma de gerir as políticas públicas depende da capacidade do gestor em identificar o melhor para a sociedade civil, mas não esquecendo as possibilidades nas relações econômicas, pois na atual conjuntura do capitalismo globalizado, se não mantiver relação com o global, o poder local poderá ficar sem a promoção de inovações tecnológicas, intercâmbios de aprendizado, infraestrutura moderna, entre outros fatores que poderão catalisar o desenvolvimento da localidade.

E para ajudar nesta visão mais ampla, Bresser-Pereira (2007) enfatiza que a “Globalização e Estado-Nação” não se contradizem, pois a globalização no estágio atual do desenvolvimento capitalista, e o Estado-Nação sendo a unidade político-territorial que organiza o

¹⁰⁰ Tendler (1998) avaliou a gestão e o bom desempenho da gestão pública do Estado do Ceará. Ela enfatizou que é necessário uma articulação entre diversos níveis do governo nacional e outros agentes modeladores do espaço geográfico para promover o desenvolvimento do território.

espaço e a população no sistema capitalista, são as principais peças do atual capitalismo globalizado; esses dois pontos fazem parte do mesmo universo e sempre interagem entre si.

Tal visão só ajuda a perceber que essa relação na perspectiva da gestão pública ora do empreendedorismo urbano, ora da gestão urbana adequada constitui dois vértices para autores: o primeiro é uma visão perversa, pois só objetiva as ações de interesse específico – oportunistas, e o segundo é uma visão voltada para o desenvolvimento urbano, acontece quando o Estado assume suas ações com a sociedade civil e não apenas com o capital.

Portanto, essas visões fazem parte do debate da academia, e, como já mostrado, é possível diagnosticar visões contrárias e favoráveis ao empreendedorismo urbano. Ora consideram sua implantação como uma apropriação indevida do espaço urbano (parte dele) por uma minoria da população e ora reconhecem seu papel na recuperação de áreas degradadas, na assimilação de infraestruturas subutilizadas e de potencializar a localidade no âmbito internacional, visto que a lógica capitalista requer essa relação.

Como debatido e visto em Borja e Castells (2000, p. 143), quando fazem alusão às grandes cidades latino-americanas e seus atores político-econômicos nesse cenário global vinculado à era da informação, é verificado por eles uma boa perspectiva quanto à cooperação entre os setores público e privado (relação – arranjos institucionais), pois eles acreditam na reconciliação das aspirações econômicas de grandes projetos urbanos com a participação democrática¹⁰¹.

Em resumo, as transformações no espaço urbano são fruto não só das relações intraurbanas, mas de relações regionais e globais, assumindo relações que ultrapassam a esfera local e regional, e isso exige que se tenha uma visão da cidade inserida num contexto político-econômico mais abrangente, ou seja, o globalizado. Por esse motivo é que muitas cidades e Regiões Metropolitanas recebem grande investimento para modificação do espaço para tentar entrar em uma lógica superior da qual se participa na atual conjuntura.

3.6 CONCLUSÃO

No segundo capítulo desenvolveu-se o entendimento do que seja instituição e indicou-se a estrutura acerca do debate sobre os arranjos institucionais. A partir da nova lógica mundial, das novas condições internacionais e da complexidade crescente das ordens sociais,

¹⁰¹ Segundo Gaden *et al* (2012), os autores citados neste parágrafo reforçam a importância da participação ativa desses principais agentes para a conquista de amplo consenso de cidadania.

econômicas e políticas, pressupõe-se a demanda de um Estado dotado de maior flexibilidade, capaz de descentralizar suas funções, transferir responsabilidades e alargar, ao invés de restringir, o universo dos atores participantes. Essa nova situação gera, nas políticas públicas, intervenções com diversos entes participativos. Esse novo paradigma pode ser verificado na Constituição de 1988 e suas regulamentações que proporcionaram uma nova realidade ao poder local (escalas intermediárias administrativas) que, a partir de 1988, se tornou uma unidade federativa com grande poder de decisão, possibilitando tomada de decisão junto às suas articulações (públicas e privadas), gerando, assim, novas formas de articulação que são os **arranjos institucionais**. O foco de suas ações ora resulta em ações oportunistas, como bem explicou Williamson, ora também podem gerar ações em prol do desenvolvimento da sociedade civil, como bem pontuou Mazzucato. Essas questões normalmente são explicadas pelas condições determinantes do território (cidade, região, centro urbano, estado, etc.), o que foi pontuado por North (1990, 1991), como as condições históricas e de ideologia de um determinado local, indicadas pela reflexão teórica sobre o debate da complexidade do território nos arranjos institucionais.

O resultado é que essas localidades estão se dotando de maior flexibilidade por conta dessa autonomia, e, nesse sentido, descentralizando suas ações para o surgimento de novas relações que são os arranjos institucionais híbridos (ações entre o público e o privado que podem ser representadas, por exemplo, pelas ações de Parcerias Público-Privadas - PPPs); estas podem ora promover o desenvolvimento local (urbano) de uma determinada área, ora podem apenas promover o crescimento econômico, aumentando o PIB (Produto Interno Bruto) do município e não se preocupando com a sociedade civil, ou seja, estar voltada para uma perspectiva do empreendedorismo urbano na qual só se objetiva a cidade como mercadoria, voltada para as questões do interesse do mercado e/ou interesses oportunistas.

Nesse sentido, o próximo capítulo discute o método de pesquisa utilizado para compreender as relações entre os arranjos institucionais federativos brasileiros com o setor privado e a sociedade civil para a realização da governança na Região Metropolitana do Recife, tendo como foco o desenho, a implementação e a avaliação das políticas públicas relacionadas à área dos grandes projetos urbanos da Copa do Mundo FIFA de 2014, verificando, nessa nova dinâmica da administração pública local, como os empreendedores públicos e privados estão desenvolvendo a gestão urbana regional da Região.

4 MÉTODO DE PESQUISA

4.1 A APRESENTAÇÃO DO MÉTODO

Como ponto de partida, é importante destacar que essa pesquisa tem como foco analítico os arranjos institucionais e sua importância para o desenvolvimento de políticas públicas. Para tanto, é necessário o desenvolvimento da hipótese desta tese de doutorado em desenvolvimento urbano. Como base inicial do debate, o foco geral é como se desenvolve a gestão pública como forma de gerenciamento. Nesse contexto, alguns autores como Secchi (2009), Rodrigues e Araújo (2005), Jesus e Costa (2013), Pacheco (2002) e Bresser-Pereira (2007, 1995) afirmam que o antigo modelo burocrático de gestão estava sendo modificado por uma nova visão de mundo (paradigma), ou seja, um novo sistema que tem como objetivos gerais a descentralização das ações e poderes com aplicações inovadoras e instrumentos de gestão voltados à eficiência dos processos e a ações públicas privadas.

Tentando fazer uma síntese do pensamento dos respectivos autores em relação a esse novo modelo de gestão que tem como objetivo organizar e operacionalizar, de maneira diferente, a Administração Pública e os seus agentes, focando da seguinte forma: 1) Melhorar o seu desempenho; 2) Aumentar a sua eficiência; 3) Evitar a corrupção; 4) Orientar a Administração Pública para as necessidades dos cidadãos; 5) Abrir a Administração Pública à sociedade; 6) Torná-la mais transparente e idônea; 7) Definir e identificar competências e responsabilidades; 8) Evitar o desperdício.

Essa forma de analisar a temática gerou outras referências para o desenvolvimento da tese. Uma delas foi a descentralização do Brasil a partir da Constituição de 1988, ou seja, o pacto federativo com as três escalas político-administrativas: municipal, estadual e federal, tendo, cada escala, maiores poderes de decisão. Junto a essa perspectiva de mudança nas estruturas organizacionais, seria necessário o entendimento do que seriam as instituições, no sentido de organizações voltadas para uma lógica relacional da economia institucional¹⁰² que considera os conceitos da história, as instituições e os indivíduos como pontos de partida analítica.

¹⁰² A economia institucional pode ser analisada de diversas formas. É importante destacar que muitos economistas desenvolvem suas análises utilizando métodos das ciências sociais aplicadas, os principais são os métodos econométricos (matemáticos e estatísticos), porém como o autor desta tese tem formação em Geografia e mestrado na mesma área, utiliza-se, aqui, o método das ciências sociais.

Por exemplo, Veblen, de acordo com Cavalcante (2007), analisa o papel das instituições de constituir e possibilitar a ação humana, mas ainda pelo entendimento de instituições como hábitos mentais, essa perspectiva une a dimensão individual – agir intencional – à dimensão das estruturas sociais – regras relativamente duradouras que evoluem ao longo do tempo. Para Cavalcante (2007), Veblen desenvolveu na economia um novo método de abstração teórica derivado da filosofia pragmática – o método abdução –, alternativo aos tradicionais métodos dedutivo e indutivo. Veblen (1988) pontua que o comportamento humano não seria orientado por um princípio de racionalidade, mas por instintos que ao longo do tempo vão sendo moldados socialmente e se cristalizando em instituições. Partindo dessa ideia, o método que poderia ter sido usado para analisar as instituições seria o fenomenológico, porém, não foi o foco desta tese.

Esta tese tem como forma de desenvolvimento metodológico o esquema conceitual de North, também analisado por Cavalcante (2007), que se ajusta ao método hipotético-dedutivo e empreende uma compreensão relacional das instituições, dos indivíduos e da história. Nesse sentido, para o autor, instituição são “regras do jogo numa sociedade, ou mais formalmente, são as restrições humanamente criadas que moldam a interação humana” (NORTH, 1990). Ou seja, os indivíduos são dotados de racionalidade limitada, as instituições funcionam como “complementos cognitivos” no processo de tomada de decisão. Por esse fato é que as articulações entre as instituições (os arranjos institucionais), estudadas por Williamson (1985, 1993), Gomide e Pires (2014) e Fiani (2013), representam um conceito cujo embasamento construtivo provém da Nova Economia Institucional.

Nesse sentido e a partir do que aqui foi brevemente explicado, destaca-se que a forma do desenvolvimento desta pesquisa é distinta das metodologias das ciências sociais aplicadas, principalmente quando usam as análises econométricas, pois para esta tese, o foco da pesquisa e dos procedimentos metodológicos, foi de cunho empírico (estudo de caso), incluindo: investigação nas plataformas de pesquisa governamentais (contratos; editais; documentos, como Diário Oficial da União, homologação, licenciamento ambiental, entre outros) e nas fontes jornalísticas (Diário de Pernambuco, CBN, Portal G1, UOL, Terra, etc.), além dos trabalhos de campo *in loco*, analisando as ações desenvolvidas de acordo com as documentações pesquisadas.

Por fim, como ponto focal de teste da hipótese a partir do método dedutivo, a premissa geral é de que “A nova gestão pública leva uma maior eficiência ao setor público”, enquanto a premissa particular é de que “Os arranjos institucionais são geridos pelo setor público”. Nesse sentido, tem-se como conclusão que “Os arranjos institucionais são mais eficientes por conta da

nova gestão pública”. Foi desenvolvida uma pesquisa empírica – estudo de caso -, pois se enquadra como uma abordagem qualitativa e é utilizada para coleta de dados na área de estudos organizacionais.

Robert Yin, em sua obra *Estudo de caso: planejamento e métodos*, define o estudo de caso como:

Uma investigação científica que estuda um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos; enfrenta uma situação tecnicamente única em que haverá muito mais variáveis de interesse do que pontos de dados e, como resultado, baseia-se em várias fontes de evidência e beneficia-se do desenvolvimento prévio de proposições teóricas para conduzir a coleta e análise dos dados. (YIN, 2010, p. 32).

É importante destacar que a seleção do método para este tipo de investigação deve levar em consideração a comparação deste método com outros métodos de pesquisa, o que está sendo feito nesta tese, visto que há uma relação com o método hipotético-dedutivo. Segundo César (2005, p. 7):

Pode-se dizer que os estudos de caso têm algumas características em comum: são descrições complexas e holísticas de uma realidade, que envolvem um grande conjunto de dados; os dados são obtidos basicamente por observação pessoal; o estilo de relato é informal, narrativo, e traz ilustrações, alusões e metáforas; as comparações feitas são mais implícitas do que explícitas; os temas e hipóteses são importantes, mas são subordinados à compreensão do caso – por isso este tipo de método é mais indicado para aumentar a compreensão de um fenômeno do que para delimitá-lo.

Nesse sentido, as análises que serão demonstradas nos próximos capítulos têm por objetivo identificar essa relação de eficiência com a nova gestão pública nas diversas escalas geográficas. Assim, são demonstradas no próximo tópico as relações possíveis de uma articulação metodológica entre a análise da complexidade territorial na geografia e a economia institucional.

4.2 COMPLEXIDADE TERRITORIAL NA GEOGRAFIA E A ECONOMIA INSTITUCIONAL: ARTICULAÇÕES TEÓRICO-METODOLÓGICAS OBJETIVANDO OUTRAS FORMAS DE ANÁLISE

O debate sobre a complexidade territorial na geografia será inserido por conta das diversas articulações teóricas desenvolvidas por Veblen (1919 [1988]), quando mostra que as

instituições dependem do instinto e hábito (complexidade humana) para seu crescimento institucional, e por North (1973, 1990, 1991), quando aponta o fator histórico e da ideologia para compreender o desempenho das instituições no sistema econômico. É importante chamar a atenção para o fato de que esses conceitos também fazem parte da complexidade e dinâmica do território na geografia.

Outro ponto de destaque nesta tese são as articulações dos conceitos sobre o debate das instituições com uma localidade. Isso significa que as relações conceituais entre as instituições e o espaço geográfico¹⁰³ são importantes para o desenvolvimento desta tese, por isso, será debatido a construção de um dos conceitos da geografia que perpassa várias perspectivas metodológicas - o conceito de território -, objetivando nessa construção a relação com o debate da economia institucional, gerando outras perspectivas de análises mais relacionadas às ciências sociais.

Vale ressaltar que não será desenvolvida aqui a evolução ou mesmo o debate epistemológico sobre o conceito de território, pois não é o foco desta seção; o que será desenvolvido é como o conceito de território pode ajudar na articulação com o debate da economia institucional, tendo a possibilidade de gerar novas possibilidades analíticas para essa escola.

Para tanto, é importante que haja uma definição para mostrar a complexidade conceitual de território e, para isso, um dos principais nomes é Raffestin (1993), que define o território como sendo uma delimitação que está atrelada por meio das relações de poder¹⁰⁴ entre indivíduos, grupos de indivíduos e **instituições**.

[...] um espaço onde se projetou um trabalho, seja energia e informação, e que, por consequência, revela relações marcadas pelo poder. (...) o território se apoia no espaço, mas não é o espaço. É uma produção a partir do espaço. Ora, a produção, por causa de todas as relações que envolvem, se inscreve num campo de poder [...]. (RAFFESTIN, 1993, p. 144).

A partir dessa definição é possível compreender por qual motivo Crespo (2010) coloca o conceito do território como sendo um exemplo de arcabouço teórico complexo, pois além de

¹⁰³ Segundo Santos (2002), o espaço geográfico é “formado por um conjunto indissociável, solidário e também contraditório, de sistemas de objetos e sistemas de ações, não considerados isoladamente, mas como o quadro único no qual a história se dá”. Para o autor, “a natureza é a origem, ela provê as coisas, as quais são transformadas em objetos pela ação do homem através da técnica”.

¹⁰⁴ Raffestin (1993), ao discorrer sobre o assunto, vai definir poder como uma combinação de energia e informação, na qual energia pode se transformar em informação, isto é, em saber, e a informação pode permitir que se libere energia, portanto, poder (informação e energia) está relacionado com trabalho, capacidade de transformar a natureza e as relações sociais.

ser flexível, tendo seu caráter multidimensional e multiescalar¹⁰⁵, ele pode ser utilizado para análises socioeconômicas, ou mesmo políticas, na perspectiva das relações de poder, e, finalmente, como foco para os relacionamentos do ser humano com seu meio, tais como a religiosidade, a cultura ou as manifestações étnicas (na sua perspectiva idealista).

Enfatizando as ideias de Crespo (2010), Haesbaert (2004) indica que a definição de território está atrelada ao poder exercido naquele espaço, mas não só ao poder político, está também atrelada ao poder de apropriação simbólica. O território simbólico faz referência à apropriação cultural e simbólica, e é nessa perspectiva que o conceito de território simbólico pode ser aplicado no debate das instituições a partir da perspectiva de Veblen (1919, 1988), pois ao tratar de hábitos e instintos dentro de uma instituição, o autor está trabalhando com a cultura institucional que se baseia nas relações de poder na perspectiva fenomenológica. Portanto, é possível fazer a relação metodológica para este tipo de análise das instituições e dos arranjos institucionais. É importante ressaltar que essa perspectiva não será desenvolvida nesta tese, pois o método utilizado para analisar os arranjos é outro.

Dando continuidade ao debate relacional das duas temáticas, Boisier (1997) chama a atenção para a complexidade territorial que consiste em analisar o desenvolvimento de (micro) localidades. Refere-se aos processos de mudança socioeconômica, de caráter sócio estrutural, delimitados pela geografia e inseridos em sistemas econômicos de mercado, tendo várias facetas na perspectiva da tomada de decisão que afetaram o desenvolvimento econômico nas diversas escalas de análise. Essa afirmação pode também ser relacionada às estruturas institucionais da economia institucional, pois são essas microestruturas inseridas em um complexo cultural, econômico, social e político que geram as intervenções de um determinado território.

Considerando essa análise no micro espaço, ou seja, as múltiplas escalas geográficas, Dallabrida *et al* (2004) enfatizam que para se analisar o desenvolvimento territorial, necessitar-se-á analisar a articulação dos atores na busca de atender também suas demandas sociais que vão potencializar tanto capitais tangíveis (aspectos econômicos do desenvolvimento) quanto intangíveis (capacidade coletiva para realizar ações em comum). Ou seja, essas relações também estão na lógica analítica das instituições e dos arranjos institucionais e também estão inseridas no debate do território, atreladas à análise da economia institucional.

¹⁰⁵ Castro (1995) frisa que é cada vez mais evidente que a escala não é apenas um problema dimensional, mas também fenomenal; ela deixa claro que a escala é um problema colocado para o pensamento científico moderno. Ou seja, é uma hierarquia de níveis de análise do espaço social. A escala geográfica é de suma importância para entender a economia institucional e especificamente os arranjos institucionais, pois há vários tipos de interferência multiescalar na formação desses arranjos institucionais.

A afirmativa acima amplia, pois, a compreensão acerca das diversas relações entre as múltiplas escalas geográficas¹⁰⁶. Já mencionado nesta seção, Raffestin (1993) indica como um procedimento metodológico que contribui para a compreensão da complexidade e dinâmica territorial observar como os atores das várias esferas geográficas (local, regional, nacional, sociedade civil, Estado, mercado etc.) articulam-se entre si com as demais escalas de poder e gestão, com vistas à promoção do desenvolvimento de seu território. Essas escalas podem ser tanto institucionalizadas (municipal, estadual, federal, entre outros) como também podem ser definidas pela ação dos atores sobre o espaço em questão, ou seja, sobre o território que está sendo analisado. Essa explicação está totalmente relacionada com a perspectiva de North (1990) analisando as instituições na economia institucional.

Portanto, o território é essa complexidade de relações analíticas que Saquet (2007) define como um termo analítico que aborda as perspectivas simbólica, cultural, histórica e multiescalar na relação economia-política-cultura-natureza, dentro da relação territorialização¹⁰⁷-desterritorialização¹⁰⁸-reterritorialização¹⁰⁹. Essa ideia pode ser relacionada aos arranjos institucionais na perspectiva da dinâmica organizacional dos arranjos, que dependem de uma estrutura histórica, como aponta North (1990, 1991), e de uma estrutura de governança, como indica Williamson (1985); também se destaca o debate sobre a questão oportunista dos atores envolvidos nos arranjos institucionais.

Rambo e Rückert (2006), a partir da complexidade do território, trabalharam com o conceito de densidade institucional, que também será usado nesta tese. Essa perspectiva metodológica corresponde a uma análise da presença institucional representada através de: firmas, associações empresariais, instituições financeiras, ONGs, agências de desenvolvimento, escolas, centros de serviço, institutos tecnológicos e universidades, etc. Essas organizações

¹⁰⁶ De acordo com Menezes e Coelho Netto (1999), o conceito de escala geográfica se contrapõe ao conceito de escala cartográfica, sendo traduzido pela amplitude da área geográfica em estudo. Esse conceito estabelece que quanto maior a extensão da área, maior será a escala geográfica associada. Assim é mostrado o conceito antagônico existente com a escala cartográfica: quanto maior a escala geográfica, menor será a escala cartográfica aplicada.

¹⁰⁷ Haesbaert (2004) indica que o termo está relacionado a formas de organização e reorganização social, modos distintos de percepção, ordenamento, reordenamento em termos de relações com o espaço e o poder – território.

¹⁰⁸ “A Desterritorialização está ligada à fragilidade crescente das fronteiras, especialmente das fronteiras estatais – o território, aí, é, sobretudo um território político. Para outros, desterritorialização está ligada à hibridização cultural que impede o reconhecimento de identidades claramente definidas – o território aqui é, antes de tudo, um território simbólico, ou um espaço de referência para a construção de identidades [...]”. (HAESBAERT, 2004, p. 35).

¹⁰⁹ A reterritorialização, segundo Haesbaert (2004), é um processo complexo e complicado principalmente porque grande parte dos processos de desterritorialização que ocorrem em países cujo grau de desenvolvimento é baixo, envolvem indivíduos muito vulneráveis e com pouca capacidade de resiliência para o planejamento estratégico; é imperativo a colaboração da população, e a população só colabora, intervém e se torna ativa se o processo de reterritorialização estiver concluído.

também se preocupam com as relações, ou seja, o grau de cooperação entre os atores, verificando como essas relações se desenvolvem com as organizações que, em tese, promovem a dinâmica territorial e desenvolvem as ações de interesses locais.

É perceptível e explicado pelos autores que esse tipo de análise está totalmente atrelado às relações entre os atores públicos e privados como também às relações individuais ou coletivas da sociedade civil, do Estado e do mercado. Essa análise da densidade institucional permite compreender o desenvolvimento da complexidade territorial e, logicamente, está articulada com o debate dos arranjos institucionais, pois o que foi explicado e ponderado nada mais é do que outra forma de analisar esses tipos de articulação inseridos na tríade Sociedade civil – Mercado – Estado.

Essa abordagem metodológica utilizando a perspectiva da complexidade territorial na geografia indica que os estudos das relações de poder e escala geográfica mostram uma grande relação com a abordagem da economia institucional. Por esse fato, será verificada no desenvolvimento desta tese essa articulação que, em muitos momentos, será feita de forma “natural¹¹⁰” sem ter a preocupação de demonstrar as articulações subjacentes, pois essa articulação entre as ciências (econômica e geográfica) estará como pano de fundo, visto que o mais importante é o desenvolvimento do debate teórico-metodológico-prático da tese.

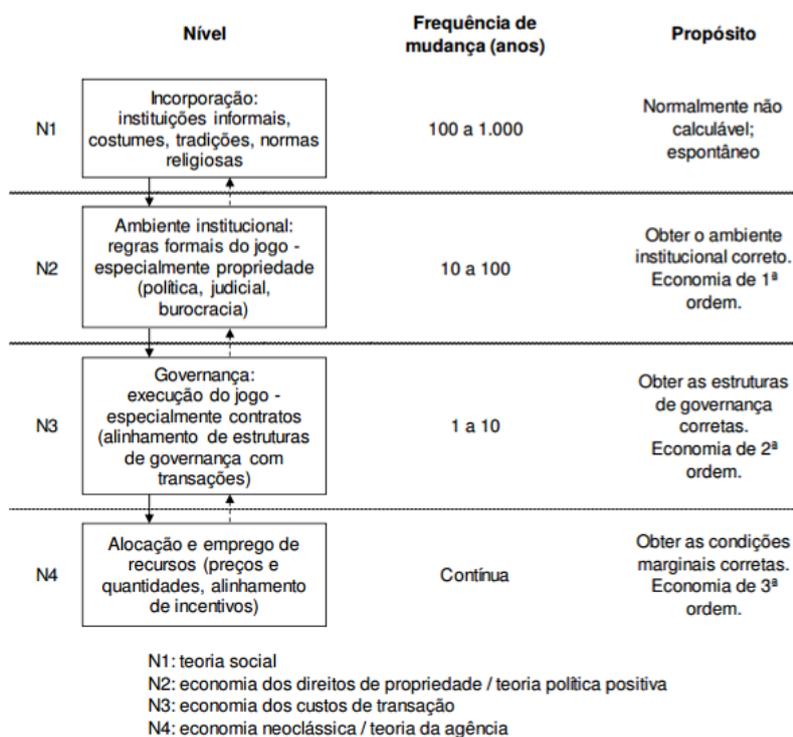
O foco principal será a análise das perspectivas entre as diversas instituições que estarão territorializadas no espaço geográfico, tendo condicionantes econômicos, sociais históricos e simbólicos estruturando e formando arranjos institucionais com diversos objetivos e interesses. O estudo de caso, e principal estudo da tese, são as obras da Copa das Confederações (2013) e Copa do Mundo FIFA de 2014, em Pernambuco, uma das cidades-sede para esse megaevento. Neste estudo serão observados mais adequadamente os procedimentos analíticos e metodológicos desta tese, sendo necessário compreender adequadamente as possibilidades desses arranjos institucionais para a nova gestão pública, identificando ou não a questão da eficiência dessas ações, foco metodológico desta tese.

¹¹⁰ Os princípios geográficos corroboram para essa análise mais natural, pois eles são princípios metodológicos que dão o caráter científico para a geografia e, obviamente, estão totalmente atrelados à análise da complexidade territorial na geografia. São eles, de acordo com Andrade (1998): **O princípio da extensão**, concebido por Friedrich Ratzel (1844-1904). É preciso delimitar o fato a ser estudado. **O princípio da analogia**, também chamado Geografia Geral, exposto por Karl Ritter (1779-1859) e Paul Vidal de La Blache (1845-1918). Esses autores mostraram que é preciso comparar o fato ou área estudada com outros fatos ou áreas da superfície terrestre, em busca de semelhanças e diferenças. **O princípio da causalidade**, formulado por Alexander von Humboldt (1769-1859), que diz respeito à necessidade de explicar o porquê dos fatos. **O princípio da conexão ou interação**, apresentado por Jean Brunhes (1869-1930). Segundo ele, os fatos não são isolados, e sim inseridos num sistema de relações. **O princípio da atividade**, formulado também por Brunhes, que afirma terem os fatos um caráter dinâmico, mutável, o que demanda o conhecimento do passado para a compreensão do presente e previsão/entendimento do futuro.

4.3 OS PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS PARA IDENTIFICAÇÃO DOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS

Antes da análise dos arranjos institucionais, nesta tese, serão demonstrados todos os passos do desenvolvimento metodológico para este tipo de análise. O primeiro passo é a caracterização dos Níveis da Economia Institucional, que é de suma importância para a compreensão dos arranjos institucionais, baseando-se na teoria da Nova Economia Institucional, da qual o autor Williamson (2000) faz parte, e também trabalhada no estudo de Müller (2012), cujo objetivo é ilustrar os principais níveis das instituições formais e informais (NORTH, 1991, p. 1) de uma sociedade, pois são elas que promovem no final o desenvolvimento das políticas públicas de um dado território. O debate da tese compreenderá os pontos N2 e N3 (Figura 13).

FIGURA 13 - NÍVEIS DA ECONOMIA INSTITUCIONAL



Fonte: Williamson (2000) adaptado por Müller (2012).

Logo depois serão verificadas as instituições, a partir da temática, na RMR. Seguindo Rambo (2006), que desenvolveu em sua metodologia algumas indagações que foram adaptadas para o foco desta tese, a seguir, seguem quatro pontos a serem pesquisados no desenvolvimento da identificação dos arranjos institucionais para a Copa do Mundo FIFA de 2014 na Região Metropolitana do Recife.

- Quais atores (individuais, corporativos, coletivos, etc.) agiram na RMR na Copa do Mundo FIFA de 2014;
- Quais foram os procedimentos utilizados pelas diferentes organizações e instituições do Recife na Copa do Mundo FIFA de 2014;
- Os recursos (materiais, financeiros, naturais, humanos, de conhecimento, etc.) presentes na RMR que interferiram na Copa do Mundo FIFA de 2014;
- O entorno, ou seja, as escalas exógenas ao território, demonstrando os reflexos e a importância de sua articulação com determinado território – a RMR.

Esses pontos foram abalizadores iniciais para a primeira identificação dos arranjos institucionais, pois como o embasamento teórico não estava articulado com a teoria dos arranjos institucionais e da economia institucional, ele proporcionou uma identificação das articulações para depois verificar o que era definitivamente um arranjo institucional. Outro ponto dentro desta primeira etapa metodológica, que foi definida como preliminar, é a análise da densidade institucional, pois, segundo Rambo (2006), cada ente relacionado a cada projeto, programa e/ou ação pública possui um tipo de relação. Para tal classificação, é considerada a presença, atuação e participação de atores, tais como: Estado, mercado e sociedade civil, das escalas internacional, nacional, estadual, regional e local.

Rambo (2006) apud Rückert (2001) ainda desenvolveu uma classificação que foi apresentada na sua dissertação: a categoria I considera a presença e/ou participação com recursos concomitantes dos poderes federal e/ou estadual e local junto às organizações civis; a II, a atuação e/ou participação com recursos apenas do poder estadual junto às organizações civis e profissionais, sem a participação do poder público municipal; a III, a atuação e/ou participação com recursos apenas do poder municipal junto às organizações civis e profissionais; a IV, apenas das organizações civis e profissionais, sem participação do poder público municipal nem estadual. Essas categorias podem ser vistas no Quadro 1, a seguir.

QUADRO 1 - NÍVEIS RELACIONAIS DE DENSIDADE INSTITUCIONAL

Níveis	Poderes presentes/atuentes junto às políticas públicas das ações da Copa do Mundo FIFA de 2014
1	Poder federal, estadual e local, instituições civis e organizações estrangeiras
2	Poder estadual e instituições civis
3	Poder municipal e instituições civis
4	Poder apenas das instituições civis e profissionais

Fonte: Baseado em Rambo (2006) apud Rückert (2001).

Esta análise preliminar de identificação dos poderes presentes permitiu verificar as ações das relações entre o local x global. Não foi necessário construir quadros esquemáticos identificando cada nível de poder para cada ação relacionada à Copa do Mundo FIFA de 2014. Isso porque após as identificações era perceptível em que grupo cada ação (dentro de uma instituição) se localizava, não necessitando de identificação em quadro, mas é importante ressaltar que como ponto de partida essa metodologia foi fundamental para facilitar a identificação do ente institucional, sua relação de poder e sua escala geográfica, visto que a próxima metodologia, específica para arranjos institucionais, só foi apresentada em 2014.

Para uma análise mais específica dos arranjos institucionais, foram utilizados Gomide e Pires (2014), segundo quem é preciso ter três grandes parâmetros analíticos, quais sejam: objetivo da política e explicitação dos conflitos; análise dos arranjos em termos de capacidades técnico-administrativas e políticas; e implicações dos arranjos para os resultados produzidos ou observados. Esse encadeamento é melhor demonstrado na Figura 14.

FIGURA 14 - ENCADEAMENTO LÓGICO DA PESQUISA



Fonte: Gomide e Pires (2014).

Observando e especificando o encadeamento lógico de Gomide e Pires (2014), eles desenvolvem, didaticamente, os macro procedimentos¹¹¹ para desenvolver uma pesquisa estudando os arranjos institucionais, são eles: 1) é necessário identificar os objetivos da política, programa e/ou projeto a ser analisado na determinada área de estudo; 2) identificar os atores envolvidos diretamente ou indiretamente; 3) identificar processos, mecanismos e espaços que organizam as relações entre atores; 4) avaliação das capacidades estatais (capacidades técnico-

¹¹¹ Para cada macro procedimento de análise do arranjo existirão perguntas técnicas para o desenvolvimento metodológico.

administrativas e capacidades políticas); e 5) avaliação dos efeitos do arranjo sobre os resultados observados. Nesse sentido, os arranjos institucionais nos permitem perceber os entrelaçamentos dos traços mais gerais do ambiente político-institucional com os problemas, atores e processos específicos de cada política. As perguntas relacionadas a cada processo podem ser verificadas, a seguir, no Quadro 2. Elas foram direcionadas para a SECOPA-PE (Secretária Extraordinária da Copa do Mundo FIFA de Pernambuco).

As perguntas foram enviadas para alguns gestores da unidade, a fim de que respondessem e fornecessem mais informações sobre o funcionamento técnico e político das relações entre os arranjos institucionais, ampliando, assim, o conteúdo analítico da tese (Quadro 2). Ressalta-se que muitas dessas perguntas puderam ser respondidas a partir dos dados empíricos coletados e que as entrevistas proporcionaram maiores esclarecimentos sobre as questões específicas que não puderam ser verificadas nos documentos das respectivas páginas pesquisadas.

QUADRO 2 - PERGUNTAS PARA AVALIAÇÃO DOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS

Capacidades Técnico-Administrativas:
1. Qual era sua função na SECOPA-PE, ou seja, quais eram suas atividades perante a organização do evento Copa do Mundo FIFA 2014? Justifique.
2. Na sua opinião, como funcionavam as burocracias entre as instituições da Copa do Mundo FIFA de 2014? Justifique.
3. Qual a importância da SECOPA-PE para as articulações horizontais e verticais nas ações da Copa do Mundo FIFA de 2014? Justifique.
4. Na sua visão, a SECOPA-PE envolveu, adequadamente, os atores-chave para a execução técnico-administrativa para as ações da Copa do Mundo FIFA de 2014? (tanto no nível horizontal quanto vertical/federativo). Justifique.
5. Para o senhor, a SECOPA-PE contou com os recursos técnicos (equipe técnica e estrutura) necessários para o desenvolvimento das atividades? Soube de algum caso de outra instituição que passou por algum problema de recurso técnico? Justifique.
6. Na SECOPA-PE havia algum tipo de mecanismo de articulação e/ou execuções de tarefas entre as instituições envolvidas na Copa de 2014? Como ele funcionava? Justifique.
7. Que subsecretaria da SECOPA-PE era responsável pelas relações institucionais privadas relacionadas com as obras da Copa do Mundo FIFA 2014? Justifique.
8. Como havia diversas instituições, foi criado algum tipo de processo (interno e/ou externo) de monitoramento e acompanhamento da execução para as ações da Copa 2014? Justifique.
Capacidades Políticas:
9. Na sua visão, como se davam as articulações políticas entre a SECOPA-PE e as demais instituições participantes do arranjo, segundo a estrutura abaixo: <ol style="list-style-type: none"> i. FIFA, CBF, entidades privadas; ii. Comitê Organizador Local; iii. Poder Público, Ministério dos Esportes, GECOPA, CGCOPA, senadores, deputados, Ministérios, partidos políticos, governadores, prefeitos, etc.; iv. Atores privados (execução dos serviços e das obras).

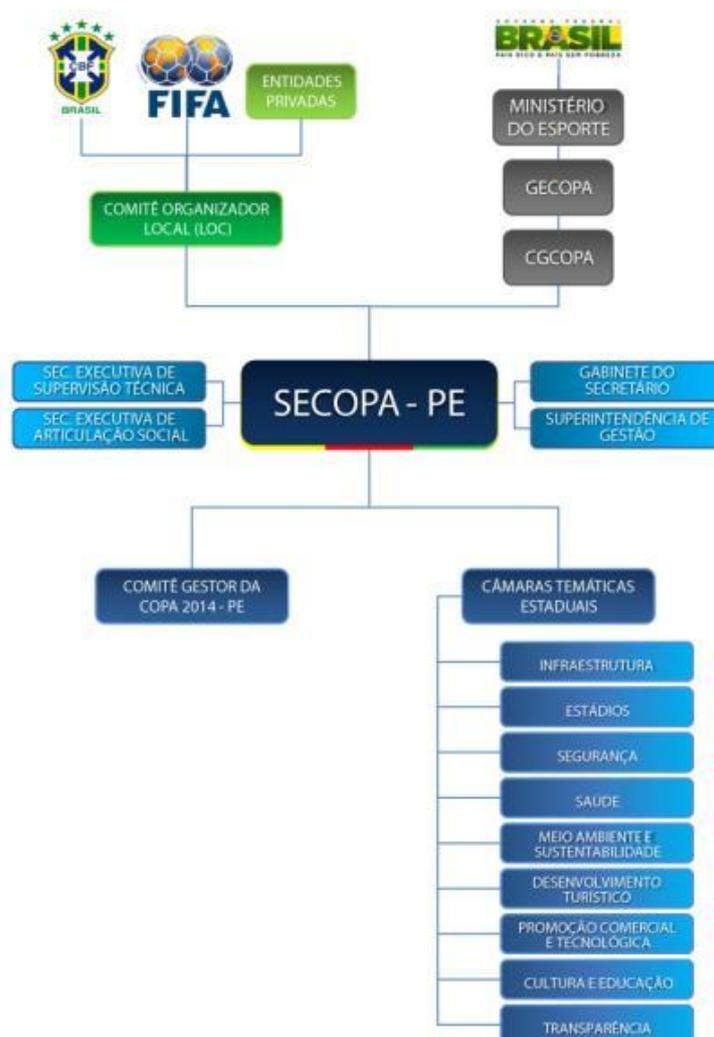
10. Na sua visão, como funcionavam (politicamente e tecnicamente) as relações de financiamento e execução financeira da SECOPA-PE com as instituições públicas e privadas? Justifique. i. Entre instituições públicas, por exemplo, as relações de financiamento (Ex.: BNDES com o Estado de PE). ii. Entre as instituições públicas (Ex.: Estado de Pernambuco) com as instituições privadas que são as executoras das ações (Ex.: Consórcio Mendes Júnior - SERVIX Empresas: Mendes Júnior Trading e Engenharia S/A– execução financeira).
11. Como era a mediação, na SECOPA-PE, de conflitos entre os diversos agentes? E, mais especificamente, com os agentes privados, ou seja, os contratados para fazer os serviços e as obras? Justifique.
12. Como eram os processos de controle e de divulgação das informações para a sociedade? Foram identificadas inconsistências? (Ex.: Portal da Transparência). Justifique.
13. Na sua opinião, as ações desenvolvidas para a Copa produziram legitimidade (aceitabilidade da política)? Justifique.
14. Você considera que houve inovação ou alguma mudança durante a implementação da política/ações na Copa do Mundo FIFA de 2014? Justifique.
Perguntas Gerais
15. Na sua visão, em que medida as características das articulações institucionais (horizontais e verticais) ajudaram a explicar o “sucesso” e/ou “ineficiência” na realização dos objetivos das políticas/ações (obras)? Justifique.
16. Na sua opinião, houve algum tipo de aprendizado/lição na área da gestão (tomada de decisão) e implementação dessas ações/obras? Justifique.
17. Na sua visão, o projeto Copa do Mundo FIFA 2014 em Pernambuco deu certo? Justifique.
18. Nessa pesquisa, entende-se arranjos Institucionais 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”. Como o senhor definiria os arranjos institucionais e o senhor acha que houve nos processos da Copa arranjos institucionais? Justifique.
19. Para o senhor, qual o nível de importância de um arranjo institucional para a gestão pública? Justifique.

Fonte: Retirado de Gomide e Pires (2014) e adaptado por Pimentel Neto (2017) para o debate da Copa do Mundo de 2014.

Por fim, é importante destacar que essas perguntas estão atreladas à metodologia de análise supracitada e articuladas com as funções e ações¹¹² da SECOPA-PE, que, de acordo com a página da Secretaria, possui seu desenho do arranjo de atuação para a Copa do Mundo FIFA de 2014. Isso pode ser verificado na Figura 15, a seguir:

¹¹² De acordo com o sítio, a fonte é o Decreto nº 36.206, de 16 de fevereiro de 2011, parágrafos 1º, 2º e 3º. O Comitê Gestor da Copa será coordenado pelo Secretário Extraordinário da Copa de 2014, Ricardo Leitão. Poderão integrar o Comitê de que trata este Decreto, na qualidade de convidados permanentes, representantes da Assembleia Legislativa do Estado, do Tribunal de Justiça do Estado, do Tribunal de Contas da União, do Tribunal de Contas do Estado, da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - INFRAERO, da Federação Pernambucana de Futebol e das Prefeituras do Recife e de São Lourenço da Mata. A critério do Coordenador, poderão ser convidados outros membros para integrar, de forma permanente, o Comitê.

FIGURA 15 - ARRANJO INSTITUCIONAL DA COPA DO MUNDO FIFA EM PERNAMBUCO



Fonte: SECOPA-PE - <http://www2.secopa.pe.gov.br/web/secopa/>.

Para finalizar a metodologia de análise dos arranjos, a última etapa metodológica para esta tese será o desenvolvimento, segundo Boisier (1997), do mapa institucional desses arranjos institucionais na RMR. Essa atividade consiste numa representação qualitativa e quantitativa das instituições e organizações, ou seja, dos atores que atuam sobre o território para essa respectiva ação (Copa do Mundo FIFA de 2014). Essas instituições que definem o mapa institucional serão as que estiverem envolvidas no processo, são elas: o governo, as universidades, os centros científicos, os serviços públicos, as empresas públicas, a imprensa, as associações de caráter gremial, os municípios, as ONGs, as empresas privadas, entre outras. Porém, é importante destacar que além do mapa institucional, será feito um mapa temporalizado para cada arranjo seguindo o mesmo princípio supracitado.

4.4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

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 e na Matriz de Responsabilidade, 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 Transparência¹¹³. 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 Federal¹¹⁴. Ele foi usado para identificar as obras que não estavam contidas nos portais da transparência;
- 3) O terceiro portal foi o do Ministério dos Esportes¹¹⁵. Nele havia informações que não apareciam nos portais da transparência;
- 4) O quarto portal foi o da SECOPA-PE¹¹⁶ (Secretaria Extraordinária da Copa do Mundo FIFA de 2014). Nele 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 Pernambuco¹¹⁷. 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 Pernambuco¹¹⁸. 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.

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.

¹¹³ Local da fonte da pesquisa: <http://transparencia.gov.br/copa2014/home.seam>.

¹¹⁴ Local da fonte da pesquisa: <http://www.copa2014.gov.br/pt-br>.

¹¹⁵ 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>.

¹¹⁶ Local da fonte da pesquisa: <http://www2.secopa.pe.gov.br/web/secopa/>.

¹¹⁷ Local da fonte da pesquisa: <https://www.cepe.com.br/>.

¹¹⁸ Local da fonte da pesquisa: <http://www.tce.pe.gov.br/internet/>.

Já no Portal da Transparência do Governo Federal (Figura 16), foram coletadas as informações sobre as relações entre as instituições. A primeira etapa foi a coleta das informações de financiamento¹¹⁹, ou seja, dos arranjos institucionais públicos que poderiam ser das três esferas político-administrativas (municipal, estadual e federal) e, para os financiamentos, havia outro tipo de relação, que eram os arranjos institucionais de financiamento público com as instituições privadas¹²⁰ cujo objetivo era desenvolver as estruturas turísticas para Copa do Mundo FIFA de 2014. A segunda etapa foi coletar todas as informações das execuções financeiras, essas sim relacionadas às ações dos arranjos institucionais híbridos (público e privado). Essas ações estão relacionadas às instituições públicas que iriam executar-gerenciar a ação, repassando o recurso financeiro a partir de um edital para uma instituição privada, ou seja, uma empresa – segundo setor da economia.

¹¹⁹ Os financiamentos das Obras da Copa do Mundo, tanto no nível Federal (Caixa, BNB, BNDES) quanto no nível Estadual (Tesouro do Estado), foram identificados, são eles: Arena da Copa do Mundo: Investimento BNB: Proc.44201164036268 - 250.000.000,00, Investimento BNDES – Proc.11.2.0269.1 – 280.000.000,00 e Proc.11.2.0048.1 – 400.000.000,00; Corredor BRT – Caxangá – Investimento: Caixa Econômica Federal: Proc.0319.910 –59/11 71.000.000,00; Corredor BRT Leste-Oeste – Investimento: Caixa Econômica Federal: Proc.0319.916 –13/11 – 99.000.000,00; Corredor BRT – Norte-Sul – Investimento: Caixa Econômica Federal: Proc.0319.914 –95/11 – 162.000.000,00; Corredor Via Mangue – Investimento: Caixa Econômica Federal Proc.0319.315-44/11 – 331.000.000,00; Obras na Estação Cosme e Damião – Investimento: Caixa Econômica Federal – Proc.0319.912-77/11 – 15.000.000,00; Obras no Porto do Recife – Investimento: Secretaria de Portos da Presidência da República – Proc.SEP/003/2011 - 21.800.000,00.

¹²⁰ Segundo o Portal da Transparência, esses recursos de financiamento para as Políticas Operacionais do Programa BNDES ProCopa Turismo, no âmbito do qual o projeto foi aprovado, foram para as instituições privadas desenvolverem suas estruturas para o período da Copa do Mundo de 2014.

FIGURA 16 - SÍTI DO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA GOVERNO FEDERAL

Portal do Governo Brasileiro

Ir para o conteúdo | Ir para o menu | Ir para o rodapé | ACESSIBILIDADE | ALTO CONTRASTE | MAPA DO SITE

BRASIL 2014
A MANEIRA DE CONSTRUIR

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA
Controladoria-Geral da União

COPA 2014
Transparência em 1º lugar

Sobre o Site | Legislação | Links Úteis | Glossário

AÇÕES E EMPREENDIMENTOS

por Tema

por Cidade-sede

FINANCIAMENTOS

por Tema

por Cidade-sede

por Instituição

Finançeira

AÇÕES NACIONAIS

CIDADES

Belo Horizonte

Brasília

Cuiabá

Curitiba

Fortaleza

Manaus

Natal

Porto Alegre

Recife

Rio de Janeiro

Salvador

Sustentável, Arena da Amazônia reaproveita água das chuvas

Portal da Copa/ME

Com uma fachada inspirada em um cesto de palha indígena carregado de frutas típicas do Brasil, a Arena da Amazônia foi inaugurada no dia 9 de março. O palco de Manaus na Copa 2014 terá capacidade para 44,5 mil torcedores, sendo 40 mil durante o mundial. Multitudo e sustentável, a arena possui sistema de reaproveitamento de água da chuva e ventilação natural para redução do consumo energético, além de auditório, salas de reunião, e áreas que poderão ser usadas para shows, feiras e seminários. O projeto está orçado em R\$ 889,5 milhões, com R\$ 400 milhões de financiamento federal via BNDES.

Arquitetura da arena faz alusão a um "cesto indígena".

QUADRO GERAL DA COPA

Total Previsto
R\$ 27.340.140.056,43

Total Contratado
R\$ 27.824.646.818,34

Total Executado (Pago)
R\$ 20.078.902.040,40

A CGU na Copa

O site Copa 2014 - Transparência em 1º lugar é uma iniciativa do Poder Executivo Federal, por meio da Controladoria-Geral da União, que tem o objetivo de facilitar o controle social dos recursos públicos que serão investidos para os jogos da Copa do Mundo de Futebol em 2014.

Matriz de Responsabilidades

A Matriz de Responsabilidades é o documento que apresenta os valores a serem investidos na Copa do Mundo de 2014. Ela define o papel dos governos federal, estaduais e municipais, bem como de agentes privados, na liberação de recursos e na execução das ações.

Legislação

Nova resolução aprova atualizações e revisão da matriz de responsabilidades em obras de mobilidade urbana de seis cidades sede da Copa: Belo Horizonte, Cuiabá, Curitiba, Manaus, Porto Alegre e Rio de Janeiro. Confira outras legislações relacionadas à Copa de 2014.
[Legislação](#)

Fonte: Portal da Transparência - <http://transparencia.gov.br/copa2014/home.seam>.
Acessado em 20/01/2017

Nos três casos foram desenvolvidas tabelas contendo diversas informações – dados sobre todos os processos relacionados às obras da Copa do Mundo FIFA de 2014. Para as tabelas de financiamento dos arranjos institucionais “governo – governo”, as informações são: empreendimento, instituição fornecedora do recurso, instituição receptora do recurso, tema, contratado, liberado. Com relação às tabelas de financiamento público para as empresas dos arranjos institucionais “governo (agência financiadora) – empresa privada”, para o financiamento do turismo, as informações foram as seguintes: empreendimento/ação, instituição investidora, instituição receptora, CNPJ, tema, contratado, liberado, contrapartida, valor total, objetivo, garantias.

Já para a tabela de execução financeira dos arranjos institucionais “governo – empresa privada”, foram coletadas as seguintes informações (Figura17): local da obra ou do serviço estruturante para a Copa do Mundo FIFA de 2014 em PE, tipo do contrato, número do contrato, situação, contratante, CNPJ contratante, contratado, CNPJ contratado, data da assinatura, início da vigência, fim da vigência, objetivo, justificativa, valor da execução financeira, valor de aditivos,

valor da execução financeira com aditivos, valor da contrapartida (R\$), valor pago (cedido¹²¹) (R\$), data do último pagamento, valor pago (contrapartida) (R\$), data do último pagamento (contrapartida).

FIGURA 17 - EXECUÇÃO FINANCEIRA – PORTAL DA TRANSPARÊNCIA FEDERAL – BRT: LESTE/OESTE

Recife > Mobilidade Urbana > BRT: Leste/Oeste - Ramal Cidade da Copa > Execuções Financeiras

Contrato no. 18/2011

Tipo: Obras
Situação: Em andamento
Contratante: GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO
CNPJ Contratante: 10.571.982/0001-25
Contratado: MENDES JUNIOR TRADING E ENGENHARIA S. A.
CNPJ Contratado: 19.394.808/0001-29
Data de Assinatura: 27/09/2011
Início da vigência: 27/09/2011
Fim da vigência: 26/07/2013
Objeto: Execução dos serviços de engenharia especializados em construção civil, para a realização das obras e serviços de engenharia para Implantação do Ramal da Cidade da Copa.
Justificativa:
Valor da execução financeira (R\$): 131.014.036,10
Valor dos aditivos (R\$): 0,00
Valor da execução financeira com aditivos (R\$): 131.014.036,10
Valor da contrapartida (R\$): 0,00
Valor total (R\$): 131.014.036,10
Valor pago (cedido) (R\$): 72.728.993,03
Data do último pagamento (cedido): 20/06/2013
Valor pago (contrapartida) (R\$):
Data do último pagamento (contrapartida):

Execuções Financeiras

Fonte: Execução financeira – Governo Federal.

<http://transparencia.gov.br/copa2014/cidades/execucoesFinanceirasDetalhe.seam?execucaoFinanceira=123&empreendimento=205>.

Acessado em 20/01/2017

É importante destacar que os dados da execução financeira ocorrem entre entes públicos e privados, e, por esse fato, o quantitativo de informações é maior, incluindo documentações no sítio, que ajudaram a dar maior entendimento às informações, porém o portal que possuía mais informações dos contratos e outras documentações era o do Estado de Pernambuco – SECOPA-PE.

No mesmo sítio – Portal da Transparência – foram obtidos outros dados que se diferenciavam, em boa parte, dos dados supracitados, eram as informações da matriz de responsabilidade, também encontradas no Portal do Ministério dos Esportes. A matriz de responsabilidade compreendia as ações relacionadas que deveriam estar ligadas às informações

¹²¹ Essa informação não foi utilizada porque como foi identificado a não atualização das informações, era possível que o recurso cedido, informado na plataforma, não indicasse o que já tinha sido repassado, visto que as atualizações não aconteceram.

da execução financeira e do financiamento. Mas, adiantando, visto que isto será debatido em outro ponto da tese, os dados não são consistentes para cada plataforma de pesquisa. As informações encontradas nessa matriz de responsabilidade foram: ações - projetos da COPA 2014, período, total (R\$), municipal, estadual (R\$), federal (R\$) e observações nas quais se encontra aditivos o financiamento¹²² (investimento) e observações da obra.

Outra base de informação já citada foi o portal da SECOPA-PE (Figura 18), que possui uma aba denominada transparência, onde foram encontradas basicamente todas as informações sobre as obras da Copa do Mundo FIFA 2014. É importante ressaltar que mesmo essa aba não continha todas as informações, ou seja, informações de todas as obras; além disso, se comparada às outras plataformas de pesquisa, pode-se dizer que esta apresenta dados inconsistentes. .

FIGURA 18 - SÍTIOS DA SECOPA-PE

The image shows the website of SECOPA (Secretaria Extraordinária da Copa do Mundo da FIFA 2014) for the Government of Pernambuco. The page features a navigation menu with links for Home, Institucional, Copa do Mundo, Arena PE, Licitações, Imprensa, Links, Ouvidoria, and Acesso à Informação. A search bar is located in the top right corner. The main content area includes a large banner with the text "Contagem Regressiva para a Copa 2014" and a photograph of a soccer field with a goal. To the right, there is a "Notícias Recentes" section with three news items: "SOLIDARIEDADE QUE MARCA INÍCIO DA FASE DAS OBRAS DA ARENA PERNAMBUCO ACONTECE NESTE DOMINGO" (13 Abril 2013), "COPA DAS CONFEDERAÇÕES EM PERNAMBUCO TEM 70 MIL INGRESSOS VENDIDOS" (03 Abril 2013), and "INICIA A MONTAGEM DA PASSARELA DO AEROPORTO INTERNACIONAL DO RECIFE" (29 Março 2013). Below the main content, there are four columns of smaller images and text, including "Arena Pernambuco", "Transparência", "Futebol em Pernambuco", and "Copa do Mundo da FIFA". At the bottom, there are sections for "Artigos" and "Entrevistas".

Fonte: SECOPA-PE - <http://www2.secopa.pe.gov.br/web/secopa/>.
Acessado em 22/01/2017

¹²² Ações de financiamento relacionadas ao Governo do Estado Tesouro Estadual – 0101, tais como: Viaduto da BR-408; Estruturas complementares; Ramal da Copa; Passarela do Aeroporto (não aparece no sítio). Sem falar nos investimentos correlacionados com as ações do Governo Federal, tais como: Entorno da estação de metrô Cosme e Damião e Obras do Porto do Recife.

Nessa página havia diversas documentações (Figura 19) sobre os processos das obras, desde documentações de licenciamento ambiental até informações sobre os editais, a proposta vencedora, aditivos, registros de monitoramento, as indenizações pelas habitações, entre outros. Porém, como o foco da pesquisa são as relações institucionais, ou seja, os arranjos institucionais, manteve-se o foco na construção dos dados, a partir desses documentos, para as informações nesse nível de relação. Os dados na tabela para esse sítio são: local da obra/serviço estruturante para a Copa do Mundo FIFA de 2014, em Pernambuco, tipo do contrato, quantidade de aditivos, modalidade da licitação, recurso enviado pela instituição (financiamento/investimento), número do contrato, situação, contratante, CNPJ contratante, contratado, CNPJ contratado, preço homologado R\$, aditivo - 1 (\$), aditivo - 2 (\$), aditivo - 3 (\$).

FIGURA 19 - SECOPA-PE – PORTAL DA TRANSPARÊNCIA

Transparência

Buscar Procurar Entradas de Arquivos

Pasta	Autor	# de Pastas	# de documentos
ARENA ARENA	Rafael Bandeira	0	23
BR408 BR408	Rafael Bandeira	0	6
ESTRUTURAS-COMPLEMENTARES ESTRUTURAS-COMPLEMENTARES	Rafael Bandeira	0	7
LESTE-OESTE LESTE-OESTE	Rafael Bandeira	0	24
NORTE-SUL NORTE-SUL	Rafael Bandeira	0	37
PORTO PORTO	Rafael Bandeira	0	36
RAMAL-DA-COPA RAMAL-DA-COPA	Rafael Bandeira	0	25
TERMINAL TERMINAL	Rafael Bandeira	0	12
VIA-MANGUE VIA-MANGUE	Rafael Bandeira	0	18

Mostrando 9 resultados.

Fonte: SECOPA-PE – Transparência.
Acessado em 22/01/2017

Como já foram mencionadas, as inconsistências são reais e bem rotineiras, e houve casos, como, por exemplo, o das ações de investimento no aeroporto que não apareceram nos portais da transparência federal e estadual. Só foi encontrada essa informação, e parte dela, na matriz de responsabilidade que era para a torre de controle. Porém, no sítio da Copa do Mundo FIFA, como mostra a Figura 20, havia a informação sobre a passarela.

FIGURA 20 - SÍTIO DA COPA DO MUNDO FIFA DO BRASIL – INFORMAÇÃO DA PASSARELA DO AEROPORTO DOS GUARARAPES



Fonte: Sítio da Copa do Mundo FIFA – Governo Federal <http://www.copa2014.gov.br/pt-br/noticia/iniciada-montagem-da-passarela-do-aeroporto-de-Recife>. Acessado em 23/01/2017

Concluindo esse exemplo, destaca-se que para se obter as informações sobre as obras do Aeroporto dos Guararapes – Recife, foi necessário ir ao sítio do Diário Oficial do Estado de Pernambuco. Nele foi possível conseguir as seguintes informações permitindo a geração de uma tabela analítica: ação/obra, total (\$), empresa contratante para obra, recurso de financiamento, objetivo da obra. Para tanto, foram de suma importância as pesquisas nesse sítio, para obter e confirmar certas informações sobre as obras da Copa do Mundo FIFA, principalmente as que estavam relacionadas ao investimento do Governo do Estado. A Figura 21, a seguir, mostra o sítio do Diário Oficial, de onde foram extraídas tais informações.

FIGURA 21 - DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO - CEPE



Fonte: Diário Oficial do Estado de Pernambuco. <https://www.cepe.com.br/>.
Acessado em 02/02/2017

Destaca-se que para o caso da Arena Pernambuco, durante a pesquisa de campo, houve uma conversa (informal) com um técnico do Tribunal de Contas de Pernambuco (TCE) na qual foram obtidas informações sobre os processos que estavam sendo analisados para o Estádio da Copa do Mundo FIFA de Pernambuco – a Arena 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. Todas essas informações foram pesquisadas no sítio do TCE – Figura 22 abaixo.

FIGURA 22 - TRIBUNAL DE CONTAS DE PERNAMBUCO - TCE



Fonte: <http://www.tce.pe.gov.br/internet/>.
Acessado em 02/02/2017

4.5 CONCLUSÃO

Finalmente, pode-se dizer que a pesquisa nos sítios foi bem complexa, visto que houve a necessidade de entender os processos dos editais de contratação para os diversos serviços e obras da Copa do Mundo de 2014, em Pernambuco, o que gerou um banco de dados com diversas informações sobre todas essas ações nas principais plataformas do governo federal e estadual. A partir dessas comparações entre as informações das plataformas (estadual e federal para a Copa do Mundo de 2014), foram identificadas inconsistências nos dados, levando a novas análises dos mesmos dados e repetição de todos os procedimentos para verificar se não havia sido um erro pessoal. Portanto, deve-se destacar que a sistematização dos dados foi feita e refeita inúmeras vezes para minimizar qualquer erro humano nas informações coletadas. Faz-se ainda necessário anotar que tais informações foram coletadas das fontes oficiais do Governo Federal e do Estado relacionadas à Copa do Mundo FIFA 2014, podendo haver mais inconsistências. É necessário destacar também que as informações contidas nos portais possibilitaram identificar as relações institucionais, ou seja, os arranjos institucionais mencionados por Gomide e Pires (2014). Todos eles possuíam editais de seleção, processos de licitação e contratos, que seguiam normas e diretrizes de um processo seletivo voltado para a concorrência.

O que é impossível verificar a partir dessas informações são os processos invisíveis que podem acontecer em qualquer etapa da negociação/processo, porém, para esse caso, não ficou identificado, e o que se pode fazer são apenas conjecturas sobre essas ações serem similares às denunciadas e relacionadas à Lava Jato,¹²³ ressaltando que não há como fazer nenhuma afirmativa sobre esse tipo de ação, ou seja, se houve ou não corrupção.

Nos próximos capítulos desta tese serão debatidas, mais especificamente, essas inconsistências, visando a um melhor entendimento dos processos e posterior análise dos arranjos institucionais realizados nas obras. O próximo capítulo terá como foco os Grandes Projetos Urbanos (GPU) e/ou os Grandes Projetos Estruturantes no Estado de Pernambuco, que será desenvolvido em outras seções, mais especificamente naquela sobre a Região Metropolitana do Recife. Tal foco é dado pelas modificações que a RMR vem sofrendo durante os últimos anos (2000 – 2016), principalmente com a vinda da Copa do Mundo para a região.

¹²³ De acordo com o Ministério Público Federal (<http://lavajato.mpf.mp.br/entenda-o-caso>), a operação Lava Jato é a maior investigação contra a corrupção e a lavagem de dinheiro que o Brasil já teve. Estima-se que o volume de recursos desviados dos cofres da Petrobras, maior estatal do país, esteja na casa de bilhões de reais. Soma-se a isso a expressão econômica e política dos suspeitos de participar do esquema de corrupção que envolve a companhia. Mais informações sobre a Lava Jato são encontradas no sítio supracitado nesta nota de rodapé.

5 GRANDES PROJETOS URBANOS: SUAS INTENCIONALIDADES NA RMR

5.1 CARACTERIZAÇÃO DO ESTADO DE PERNAMBUCO E DA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE (RMR): UM PANORAMA GERAL DA GEOGRAFIA ECONÔMICA - UM FATOR PREPONDERANTE PARA A ANÁLISE DOS GRANDES PROJETOS URBANOS

Pernambuco possui uma área de 98.146,315 km² apresentando uma conformação geográfica longitudinal no sentido leste-oeste e estreita-se no sentido norte-sul. Possui 184 municípios (mais Fernando de Noronha) distribuídos em cinco mesorregiões: Metropolitana do Recife (14 municípios), Mata Pernambucana (43 municípios), Agreste Pernambucano (71 municípios), Sertão Pernambucano (41 municípios) e Sertão do São Francisco Pernambucano (15 municípios).

O Estado está localizado na porção centro-leste da Região Nordeste. Seu posicionamento é estratégico, pois está situado na porção mais oriental da região Nordeste do Brasil e pode-se, a partir dele, alcançar facilmente os mercados da União Europeia, América do Norte, Mercosul, África e Ásia. A localização de Pernambuco é, também, privilegiada em relação ao Nordeste e ao Brasil. A RMR está a 900 km das outras duas capitais mais populosas da região, Salvador e Fortaleza, de modo que, num raio de 300 km, partindo-se do Recife, alcançam-se três capitais nordestinas - João Pessoa, Natal e Maceió - além de cidades de porte médio como Mossoró, Campina Grande, Caruaru, Garanhuns e Arapiraca, tornando Pernambuco um elemento de ligação entre essas duas porções.

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2010), a população é de 8.796.448 de habitantes, correspondendo aproximadamente a 5% da população brasileira e 16% da nordestina, tendo uma forte concentração na Região Metropolitana do Recife, com uma densidade geográfica (habitantes por km²) de 89,47. Observando dados do trabalho de Monteiro *et al* (2015) sobre o estado de Pernambuco, é verificado que somente 34,4% da população residia nas áreas urbanas estaduais em 1950, mas quando analisados os dados para o ano de 2010, tem-se uma população concentrada majoritariamente em localidades urbanas; são agora 80,1% do total.

A ocupação da população no território mostra as seguintes condições, de acordo com o IBGE (2010): a população está muito concentrada na Região Metropolitana (RMR) e, nela, ainda mais concentrada na capital do estado, a cidade do Recife. A RMR é formada por 14

municípios; passou a contar, em 2010, com 3,7 milhões de habitantes, e o município do Recife, por sua vez, contou com 1,5 milhões. Esse indicador populacional ratifica a importância da pesquisa desenvolvida pelo IBGE-REGIC (2007) que mostra Recife, capital de Pernambuco, como uma cidade polarizadora que tem na sua rede de influência¹²⁴ três capitais do Nordeste (Maceió, João Pessoa e Natal), ou seja, é uma cidade com um alto poder gravitacional em relação a outras cidades.

No que tange à economia do estado, o Produto Interno Bruto (PIB) é de, aproximadamente, R\$ 140 bilhões (IBGE, 2013), correspondente a cerca de 2% do PIB brasileiro e, aproximadamente, 15% do PIB nordestino. De acordo com a CEPLAN (Consultoria Econômica e Planejamento), em 2011, o estado de Pernambuco liderou os indicadores econômicos no nordeste brasileiro, possuindo um crescimento do PIB na indústria com um percentual de 5,4%, superando o índice nacional que ficou em, aproximadamente, 1% e o dos principais estados do Nordeste, Ceará e Bahia, que ficaram com indicadores percentuais negativos de -6,2% e -1,7%, respectivamente.

A renda per capita média de Pernambuco, de acordo com o PNUD¹²⁵ (2010), cresceu 90,80% nas últimas duas décadas, passando de R\$ 275,49, em 1991, para R\$ 367,31, em 2000, e para R\$ 525,64, em 2010. Isso equivale a uma taxa média anual de crescimento, nesse período, de 3,46%. A taxa média anual de crescimento foi de 3,25%, entre 1991 e 2000, e 3,65%, entre 2000 e 2010. Outro indicador importante para ser verificado é a evolução da desigualdade de renda (Índice de Gini) nesses dois períodos, que passou de 0,65, em 1991, para 0,66, em 2000, e para 0,62, em 2010.

O Índice de Desenvolvimento Humano – indicador síntese criado pelo PNUD e que combina dados de renda per capita, escolaridade e expectativa de vida – registrou 0,673, em 2010, para o estado de Pernambuco, colocando-o em uma faixa mediana de Desenvolvimento Humano (IDHM entre 0,600 e 0,699). A dimensão que mais contribuiu foi o fator Longevidade, com índice de 0,789, seguido de Renda, com índice de 0,673, e de Educação, com índice de 0,574.

De acordo com os dados do PNUD (2010), o IDH de Pernambuco passou de 0,440, em 1991, para 0,673, em 2010, enquanto o IDH do Brasil passou de 0,493 para 0,727,

¹²⁴ Por esse fato, a capital pernambucana tem condições de atrair um grande volume de mercadorias e de pessoas, por diversos motivos, tais como: tratamento médico, estudos, realização de compras nos comércios varejistas e atacadistas etc.

¹²⁵ O Atlas é uma plataforma de consulta ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 5.665 municípios brasileiros, 27 Unidades da Federação (UF), 20 Regiões Metropolitanas (RM) e suas respectivas Unidades de Desenvolvimento Humano (UDH). O Atlas traz, além do IDHM, mais de 200 indicadores de demografia, educação, renda, trabalho, habitação e vulnerabilidade, com dados extraídos dos Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010.

respectivamente. Isso implica uma taxa de crescimento de 52,95% para o estado e 47% para o país. No estado, a dimensão cujo índice mais cresceu em termos absolutos foi a educação (com crescimento de 0,332), seguida por longevidade e por renda. No Brasil, por sua vez, a dimensão cujo índice mais cresceu em termos absolutos foi educação (com crescimento de 0,358), seguida por longevidade e por renda. Pernambuco ocupa a 19ª posição entre as 27 unidades federativas brasileiras segundo o IDH. Nesse ranking, o maior IDH é 0,824 (Distrito Federal) e o menor é 0,631 (Alagoas).

Finalmente, outro grande indicador que mostra a grande complexidade de atuação do Estado de Pernambuco na economia diz respeito a seus centros de excelência pública federais e estaduais de ICT (Instituições de Ciência e Tecnologia) distribuídos por todo o estado. São eles: UFPE, UFRPE, IPA, EMBRAPA, IFPE, IF-SERTÃO-PE, UNIVASF, UPE, ITEP, HEMOPE, ADAGRO, entre outros centros que ajudam no desenvolvimento de conhecimento, tecnologias e serviços em prol do crescimento e desenvolvimento das regiões do Estado de Pernambuco.

Esses indicadores econômicos mostram que o Estado de Pernambuco vinha registrando um dinamismo nos indicadores socioeconômicos, refletindo novas potencialidades para as ações de interiorização no estado e em sua Região Metropolitana do Recife (RMR¹²⁶). Nesse sentido, ao longo das últimas décadas, o estado tem passado por importantes mudanças no seu perfil socioeconômico, decorrentes, em grande parte, das transformações no sistema econômico mundial, da sua relação com o governo federal e, finalmente, por conta das mudanças na economia e sociedade do Brasil. Em quase vinte anos, Pernambuco cresceu e modernizou-se, acompanhando e integrando-se à dinâmica nacional.

Essas mudanças estão, em boa parte, atreladas aos investimentos na economia pernambucana que podem ser identificados no estudo desenvolvido pelo CONDEPE/FIDEM (2011), quais sejam as seguintes instalações: Unidades da BR *Foods* (Vitória de Santo Antão), Hemobrás (Goiana), Estaleiro Atlântico Sul (Cabo de Santo Agostinho – SUAPE), Petroquímica de Suape e Refinaria Abreu e Lima (Cabo de Santo Agostinho – SUAPE), além destas há também outros grandes projetos, tais como: FIAT (Goiana), Reserva do Paiva (Cabo de Santo Agostinho), Lactalis (Bom Conselho) que mostram a grande variedade de incrementos na economia do estado. Esses indicadores socioeconômicos atrelados à infraestrutura e grandes

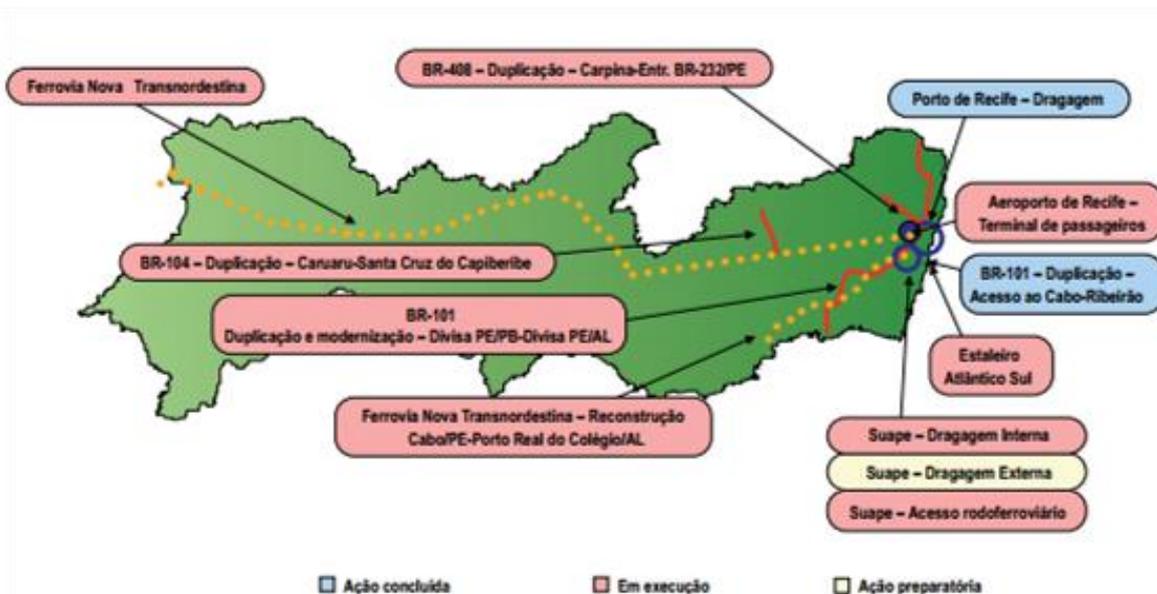
¹²⁶ “Algumas heranças marcam fortemente o processo de produção do espaço metropolitano: i) as grandes propriedades de terra, remanescentes dos antigos engenhos, situadas nos limites das nucleações periféricas, que subordinam a lógica do planejamento aos movimentos de expansão e retração da economia canavieira e à disposição do proprietário em lotear, entre outras formas; ii) a alta valorização imobiliária das áreas planas, secas e aterradas, que restringe o acesso das classes menos favorecidas as quais se submetem a ocupar os espaços alagados ou íngremes, “non aedificandi” ou pouco valorizados; e iii) as paisagens construídas marcadas pelas carências, que refletem a permanência de desigualdades e de mobilizações sociais para reduzi-las.” (MIRANDA; SOUZA, 2004).

unidades de produção indicam que Pernambuco possui uma liderança, que, para este período recente, gerava novas potencialidades econômicas para as ações no estado, que inclusive, foi matéria da revista *The Economist* (2012), a qual mostrou o então governador Eduardo Campos como uma grande referência institucional¹²⁷ e de governabilidade para o Estado, gerando uma força positiva nas ações da política estadual-federal.

Essa força política com o governo federal gerou grande impacto na economia para a região Nordeste, em especial Pernambuco, a partir dos programas - PAC I e II (Programa de Aceleração do Crescimento) no Nordeste, que até o ano de 2010 teve ações estruturadoras, tais como: estradas, portos, ferrovias, hidrovias, aeroportos, abastecimento, irrigação, energia elétrica, revitalização de bacias, entre outros.

Esse programa possui escala de atuação em todos os estados da região Nordeste, mas Pernambuco foi um dos principais estados que desenvolveu ações com grande investimento, tendo um montante de, aproximadamente, 30 bilhões de reais em projetos de desenvolvimento para o estado. Os principais eixos do PAC são: logística, energética, social e urbana; de acordo com o programa PAC 2007 a 2010, os principais investimentos no estado de Pernambuco são indicados na Figura 23, seguir:

FIGURA 23 - INVESTIMENTOS DO GOVERNO FEDERAL EM PERNAMBUCO – PROGRAMA PAC



Fonte: Brasil (2010) – Programa de Aceleração do Crescimento – Pernambuco (Balaço: 2007 – 2010).

¹²⁷ Segundo Fiori (2005), no que tange ao processo de globalização, as escalas intermediárias entre o local e o global não possuem tanta força no desenvolvimento, articulação e geração de potencialidades para a gestão das ações públicas.

Não esquecendo os projetos estruturantes já supracitados neste capítulo, tais como: Refinaria Abreu e Lima, Hemobrás, Estaleiro Atlântico Sul e Petroquímica de Suape. Além de políticas públicas voltadas para o crescimento das infraestruturas do país, o governo federal investe recursos pelo Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) no desenvolvimento econômico dos Arranjos Produtivos Locais (APL).

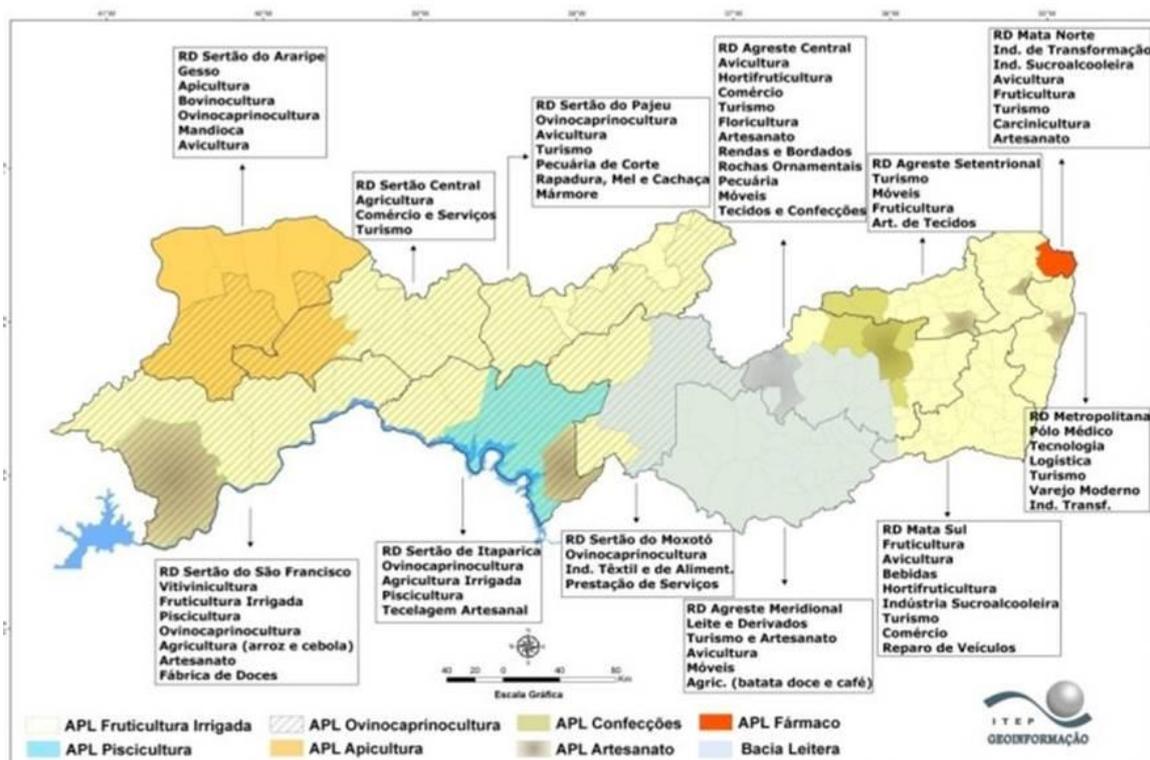
Embora a designação de Arranjos Produtivos Locais (ou *clusters*) possa ser exagerada, para algumas dessas aglomerações, é possível esperar que, pelo menos, os respectivos APLs estejam em formação onde ainda não existam. O panorama setorial e regional é mais abrangente às possibilidades da economia do estado, ou seja, 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.

O estado de Pernambuco, reconhecido pelo MDIC Pernambuco, possui sete APLs (laticínio, fruticultura, gesso, tecnologia da informação, confecções, apicultura e caprinovinocultura). De acordo com Moutinho (2010), a situação dos APLs no estado de Pernambuco se configura da seguinte forma:

Atualmente existem 14 APLs em Pernambuco que recebem algum tipo de ajuda institucional. Dentre esses, 8 APLs fazem parte de listagens/mapeamentos estaduais e recebem políticas específicas de APL e 6 também fazem parte de tais listagens, porém 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).

Os APLs e os projetos estruturantes do estado podem ser identificados pelas duas instituições citadas (MDIC e Secretária de Desenvolvimento Econômico do Estado de Pernambuco – SDEC) e podem ser verificados na Figura 24, a seguir:

FIGURA 24 - MAPA DOS APL E PROJETOS ESTRUTURANTES



Fonte: Instituto de Tecnologia de Pernambuco – ITEP. Sítio: http://images.slideplayer.com.br/1/285023/slides/slide_2.jpg

Essa estrutura para o apoio aos APLs de Pernambuco tem, na sua base, diversos agentes que atuam com programas ou ações pontuais, são eles: os governos federal e estadual, prefeituras, entidades do Sistema S, associações, cooperativas, sindicatos, federações, instituições de C&T, ONGs e empresas. É importante entender essa lógica dos APLs, pois são outras fontes de recursos que promovem o desenvolvimento das cadeias produtivas, gerando emprego, renda e novas possibilidades tecnológicas para os principais setores da economia relacionados a essas vocações do estado de Pernambuco.

Esses conjuntos de ações proporcionaram, segundo o CONDEPE/FIDEM¹²⁸ (2014), uma excelente dinâmica na economia industrial do estado, gerando para o ano de 2013-2014 um total de 5.407 indústrias no estado com uma receita líquida de vendas de 41.064.325.000,00 reais, tendo, ainda, um quadro total de empregados de 239.975 pessoas.

¹²⁸ Segundo o sítio, um dos principais instrumentos para a elaboração dos Anuários, a Base de Dados do Estado – BDE (www.bde.pe.gov.br) reúne informações que proporcionam à sociedade uma análise mais detalhada dos dados sob os aspectos do comportamento conjuntural e estrutural do Estado de Pernambuco. É dessa forma que o Governo do Estado amplia e fortalece a participação da sociedade no exercício da cidadania.

Dando continuidade à análise do CONDEPE/FIDEM (2014), mas utilizando sua Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED), é verificado que os dados da taxa média de desemprego total mostraram retração de 13,0%, em 2013, para 12,4%, em 2014, retomando a trajetória descendente iniciada em 2004 e que foi interrompida no ano de 2013. No comparativo de 2013 para 2014, a taxa de desemprego aberto¹²⁹ variou de 8,3% para 8,1% e a de desemprego oculto¹³⁰ decresceu de 4,7% para 4,3%; tais indicadores de emprego e desemprego mostram o início da crise que está afetando o Estado.

Essas ações mostram um crescimento econômico ao longo do tempo, de 2007 até 2014, época de grandes investimentos no Estado de Pernambuco. Tal informação pode ser evidenciada na Tabela 1, a seguir, que compara a realidade do estado com a do Brasil.

TABELA 1 - CRESCIMENTO ECONÔMICO COMPARADO ENTRE BRASIL E PERNAMBUCO

Ano/Escala geográfica	BRASIL	PERNAMBUCO
2008	5,2%	5,3%
2009	-0,2%	2,8%
2010	7,5%	9,3%
2011	2,7%	4,5%
2012	0,9%	2,3%

Fonte: Caleiro (2014).

Os investimentos federais proporcionaram novos investimentos no estado, e, de acordo com Caleiro (2014), quintuplicaram durante o mandato de Eduardo Campos, ou seja, o nível de recursos para o ano de 2007 era de R\$ 680 milhões, e, para o ano de 2013, o total de recursos foi de R\$ 3,8 bilhões, indicando, mais uma vez, a força do Governo em prol do crescimento do estado.

Porém, todo esse cenário positivo se deteriorou a partir do final do ano de 2014; tal contexto de crise perpetuou-se em todo o ano de 2015 e assim continua para o ano de 2016, como relata matéria do jornal Estadão, desenvolvida pelo jornalista Alex Salomão (2016). Na matéria são apresentados indicadores da economia, tais como as vendas do varejo, que acumularam retração de quase 10% em 12 meses, mais que o dobro da média nacional. Para o ano de 2016, a produção industrial¹³¹ sofreu um tombo de 26% em relação ao ano de 2015, que

¹²⁹ CONDEPE/FIDEM (2014) indica que são pessoas que procuraram trabalho de modo efetivo nos 30 dias anteriores ao da entrevista e não exerceram nenhum trabalho nos últimos sete dias.

¹³⁰ CONDEPE/FIDEM (2014) indica que é um trabalho precário: pessoas que realizam de forma irregular algum trabalho remunerado (ou pessoas que realizam trabalho não remunerado em ajuda a negócios de parentes) e que procuraram mudar de trabalho nos 30 dias anteriores ao da entrevista, ou que, não tendo procurado neste período, o fizeram até 12 meses atrás.

¹³¹ Esse resultado está relacionado com as indústrias de alimentos, em especial de açúcar e laticínios, que tiveram problemas com a situação da seca.

já não tivera um bom resultado; o desemprego na capital, Recife, já atinge mais de 10% da população.

Outro grande problema, de acordo com a matéria, foram os projetos na área de petróleo e gás, que prometiam mudar o perfil da economia regional, mas, por conta da crise econômica e política¹³², não progrediram da forma que se tinha planejado. Nessa mesma lógica, situam-se as grandes obras estruturantes do PAC, o Programa de Aceleração do Crescimento, que iriam criar novas possibilidades na infraestrutura local-regional, entretanto, no atual cenário, boa parte dessas obras está paralisada à espera de recursos federais.

Essas ações sugerem uma reflexão a partir da obra de Evans (1993) e Gatto (2006), que reconhecem três tipos de Estado: o desenvolvimentista, o intermediário e o predatório. Depois de analisar as duas situações apresentadas, é possível relacionar o Estado de Pernambuco a uma ação voltada para o Estado desenvolvimentista¹³³, pois, de acordo com o autor, “[n]esse tipo de Estado prevalece a autonomia relativa diante dos interesses dos capitais globais, elaborando projetos de desenvolvimento que priorizem as necessidades nacionais e estejam voltados para uma sustentabilidade do modelo de crescimento” (GATTO, 2006, p. 114).

Entretanto, em seu livro “O Estado como problema e solução”, o autor se refere ao Brasil como um Estado intermediário que mescla a realidade desenvolvimentista com a predatória¹³⁴. O Estado de Pernambuco também segue essa linha, pois, como foi relatado, nos últimos dois anos (2015 e 2016), a estrutura econômica, social e política está em colapso, ou seja, em crise¹³⁵.

Porém, para o desenvolvimento desta tese, é importante entender a lógica desse crescimento econômico que o Estado de Pernambuco apresentou (2007 até 2014), pois é possível criar relações com as estratégicas que objetivavam uma inserção no mercado globalizado, debatidas no capítulo teórico, já que boa parte dessas ações estruturantes modificava e estruturava o Estado e, obviamente, suas principais áreas urbanas, por isso é

¹³² Nesse caso, uma dos principais ações são as denúncias de corrupção na Operação Lava Jato e todas as suas ramificações.

¹³³ Desenvolve uma autonomia relativa do Estado, em que as instituições estatais suportam com políticas específicas o desenvolvimento econômico. As ideias de Evans (2004) permitem compreender a lógica do Estado a partir das interações entre estrutura, burocracia, pessoas no Estado e sociedade e seus interesses setoriais e/ou privados.

¹³⁴ Evans (1993) indica que esse tipo de Estado não possui nenhum respeito por sua sociedade, consome o excedente que extrai, incentiva atores privados a mudarem suas atividades produtivas para a improdutiva “orientação para renda”, ou seja, para a corrupção. Bem similar ao que vem se mostrando no Brasil.

¹³⁵ O atual momento requer maior tempo para desenvolver novas reflexões e não é foco desta tese, a apresentação da atual situação é para contextualizar o cenário dos últimos anos, inclusive os anos de 2015 e 2016. Por isso, não se desenvolveu uma análise situacional (diagnóstico) para esses últimos dois anos como foi feito para os anos de 2007 até 2014.

possível relacionar essas ações estruturantes com os grandes projetos urbanos e o empreendedorismo urbano. É por esse motivo que o próximo tópico deste capítulo tratará dos grandes projetos urbanos e o empreendedorismo urbano na cidade do Recife e outras cidades da RMR.

5.2 OS GRANDES PROJETOS URBANOS DA RMR: UMA ANÁLISE DO EMPREENDEDORISMO URBANO NA PRINCIPAL CIDADE DA RMR - RECIFE

O debate sobre os grandes projetos urbanos (GPU)¹³⁶ para esta tese não é de fundamental importância, pois o mais interessante é contextualizar esses grandes projetos urbanos na lógica mencionada anteriormente, que é relacionar o processo do empreendedorismo urbano com os grandes projetos. Por esse motivo não será feito um debate teórico extenso sobre essa temática – os grandes projetos urbanos –, mas sim será mostrado seu conceito e prática, para depois desenvolver esse processo na cidade do Recife.

É importante considerar a influência do empreendedorismo urbano na gestão e no planejamento da cidade, considerar, pois, a governança estruturada para atrair capital num contexto de grande concorrência interurbana. Nesse sentido, Harvey (2006) destaca que projetos de grande escala passam a ter grande capacidade para mudar as relações de determinadas cidades. Para Lungo e Smoka (2005), os GPUs tornaram-se instrumentos-chave para incrementar a competitividade das cidades, exigida pelo processo de globalização. Assim, os GPUs já carregariam a intenção de competitividade, uma vez que surgem no contexto de reestruturação da economia mundial, de internacionalização dos mercados.

Para tanto, é necessário contextualizar¹³⁷ esse processo que, no Brasil, teve seu início, de acordo com Chimenz e Angelo (2013), na década de 1970, durante o regime militar, mesmo com uma perspectiva mais geopolítica que era uma estratégia do regime militar. Atualmente, por conta do processo de Federalismo – Constituição de 1988 -, essas ações vêm para uma determinada cidade ou região relacionadas com um discurso de busca pela formação de uma

¹³⁶ O termo pode ter sinônimos, tais como apresentado por Chimenz e Angelo (2013): “Grandes Projetos de Inversão (VAINER; ELETROBRÁS apud SANTOS, 1992), Projetos de Grande Escala (RIBEIRO apud SANTOS, 1992) e Megaprojetos (BORTOLETO, 2001).” Nesse caso, todos eles para esta tese podem ser colocados como ação para relacionar o local com o global na perspectiva do empreendedorismo urbano voltado para gestão urbana de uma cidade e uma região.

¹³⁷ Brandenburg (2014) indica que os GPUs contemporâneos foram implantados nos Estados Unidos, sobretudo, entre a década de 1950 e final dos anos 1970 e predominaram no urbanismo europeu durante a década de 1980 (LUNGO, 2005). Na América Latina, principalmente a partir da década de 1990. Pode-se citar como exemplo de GPU contemporâneo na América Latina o projeto do Porto Madeiro, em Buenos Aires. E nos esportes brasileiros o marco é o Panamericano de 2007, no Rio de Janeiro.

imagem cosmopolita, alegre, com belezas naturais e estruturas de grande porte, indicando uma maior aderência às relações com o global.

É por isso que os GPUs são utilizados para além da questão urbana, identificando ações de diversas naturezas que envolvam grande volume de capital e complexidade de gestão. Então, essas ações podem ser definidas por Flyvberg (2014) como sendo as grandes obras de infraestrutura, equipamentos e edificações, as grandes barragens hidrelétricas, a mineração, as fusões ou aquisições corporativas, a exploração espacial, a construção de aceleradores de partícula, entre outras realizações dos mais diferentes segmentos e setores da economia que tragam grande impacto ao território.

Essas ações dos GPUs geram, para Ultramari e Rezende (2007), os seguintes impactos nas cidades:

(a) vulgariza a história urbana por meio da simples revalorização cênica do patrimônio arquitetônico; (b) valoriza pedaços da cidade, acreditando que com isso é capaz de valorizar o todo; e (c) procura, por meio da criação de ícones de arquitetura e urbanísticos, agregar interesses opostos e “apaziguar” críticas e polêmicas contrárias a determinado projeto político-partidário. (ULTRAMARI; REZENDE, 2007, p. 9).

Além desses indicativos, Brandenburg (2014), que usa como referência Ezquiaga (2001) em sua dissertação de mestrado, trabalha a participação do setor público na gestão da cidade desenvolvendo um quadro analítico, enfatizando que a terceira geração dos GPUs tem maior adensamento entre essas partes e mostrando as seguintes características para o atual período:

Grandes Projetos Metropolitanos concebidos a partir de uma abordagem estratégica e seletiva. Ou seja, dirigidos ao desenho dos componentes capazes de funcionar como motores da transformação do espaço metropolitano: parques tecnológicos e científicos, polos terciários, universidades, elementos fundamentais de transporte etc.; Recuperação do centro histórico como serviço prestado à cidade como um todo e ao tecido residencial. Atuação combinada, com essa finalidade, a operações transformadoras de áreas decadentes devido à marginalização, com controle dos processos de terceirização nas áreas congestionadas; Operações de transformação na ‘periferia interna’ criando novas áreas de centralidade apoiadas em terrenos atualmente vazios ou ocupados por atividades obsoletas (indústrias inadequadas ou em decadência, instalações de infra-estrutura subutilizada, velhos quartéis etc.), caracterizados por um valor de posição estratégico, que permita seu funcionamento como elemento de circulação entre o centro tradicional e os novos polos de atividade metropolitana. (BRANDENBURG, 2014, p. 73)

Em resumo, esses GPUs são caracterizados por uma grande extensão territorial e por abrangerem uma gama de financiamento público no investimento do processo ou, no mínimo, com grande participação na aceitação da implementação do empreendimento. Nesse sentido, é

importante verificar que esses projetos geram grandes impactos¹³⁸ (sociais, econômicos, políticos, culturais) na cidade e sua região (ou até outras escalas geográficas) em diversos setores, e mudanças, sobretudo, institucionais¹³⁹ promovidas por eles.

Essas mudanças são percebidas por Castells e Borja (1996) nas grandes cidades mundiais. Tal processo ocorre para que a cidade “responda” a cinco tipos de objetivos para se tornar competitiva para o exterior e inserir-se nos espaços econômicos globais: nova base econômica, infraestrutura urbana, qualidade de vida, integração social e governabilidade. É importante destacar que a integração social e a qualidade de vida são relativamente bem trabalhadas nos países desenvolvidos, mas quando se trata dos países em desenvolvimento, como o Brasil, essa realidade é bem diferente, principalmente, quando estamos trabalhando com uma região periférica (Nordeste) em um país considerado periférico.

Portanto, esses indicativos mostram como estão sendo desenvolvidas atualmente as políticas de planejamento e gestão do espaço da cidade em todo mundo. O grande problema é que nos países em desenvolvimento, como o Brasil, as cidades (como Recife) só priorizam as infraestruturas e a nova base econômica, pois o restante é muito seletivo e direcionado para determinadas classe sociais, acontecendo uma política de gerenciamento do empreendedorismo urbano, ou seja, de uma cidade voltada para a reprodução do capital e da força de trabalho - para o conceito de cidade-empresa, a cidade eficiente para os negócios e na qual uma boa parte da sociedade não participa da construção e formação dessa cidade.

E este é o ponto crucial desta tese, pois foram desenvolvidas grandes intervenções urbanas nas cidades-sede da Copa do Mundo FIFA de 2014 com o objetivo de melhorar a vida dos cidadãos, mas o que acontece, como pontua Soares (2013), é um processo de reestruturação de parte da cidade, e, em muitos casos, “reestruturação inacabada”, o que não representa uma melhoria para toda a sociedade, conforme enfatiza o autor:

A construção (ou reforma) dos novos estádios e as grandes obras de mobilidade urbana estão desempenhando o papel de catalisadores da reestruturação do espaço das cidades. Entretanto, esta expansão urbana não representa um movimento de redistribuição da infraestrutura e dos equipamentos urbanos pelo espaço da cidade, nem de implantação de políticas habitacionais que favoreçam os setores de menor renda da população. Do contrário, observamos um movimento de “elitização” do espaço e a expulsão dos mais pobres para localizações (ainda) mais periféricas. (SOARES, 2013, p. 197).

¹³⁸ De acordo com Corrêa (1995), o impacto de uma obra estará ligado à função, dimensão e poder gravitacional da cidade e sua relação com o empreendimento. Um bom trabalho para entender essa afirmação é o estudo das regiões de influência do IBGE, de 2007.

¹³⁹ Para que essa nova forma de pensar a cidade se concretize e os Grandes Projetos Urbanos - GPU sejam viabilizados, é necessário que os governos locais-estaduais assumam a posição de protagonistas no processo de desenvolvimento urbano, mesmo parecendo, para boa parte da sociedade, que não o seja.

Dessa forma, observa-se que os grandes projetos urbanos e seus sinônimos aqui apresentados para agregar as grandes obras do Estado com o mercado privado têm como objetivo a reformulação da localidade impactada, que, na maioria das vezes, são as cidades, visto que são elas que, normalmente, integram a relação do local com o global e, por isso, elas precisam estar “preparadas” para tal relação.

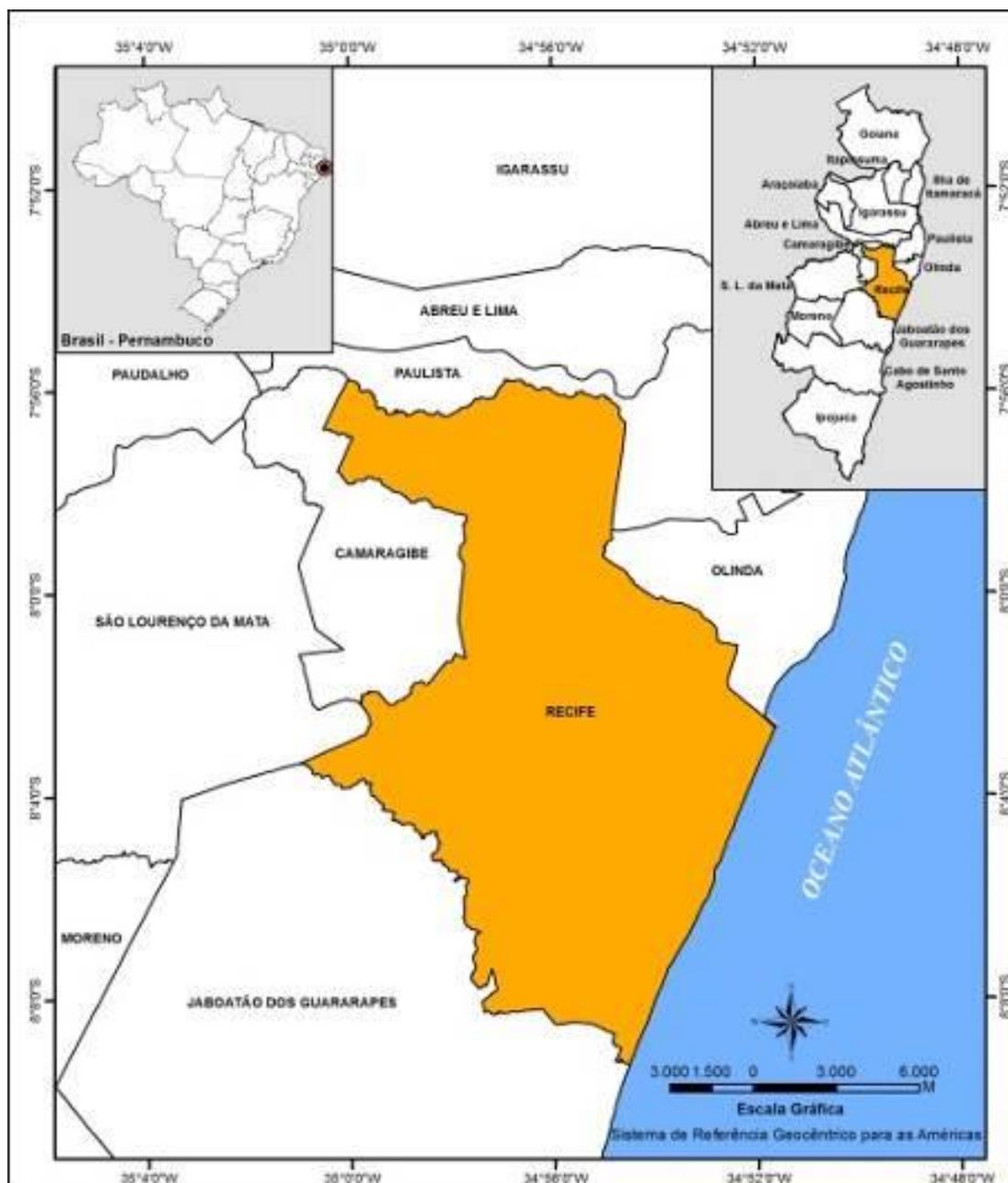
Assim, é possível relacionar essa discussão com a descentralização do poder estatal associada à emergência do neoliberalismo, da globalização, da metropolização e dos demais processos de “mutação urbana” (LUNGO, 2005) desencadeados no final do século XX. Tais processos vêm questionar as bases do planejamento urbano tradicional, com a emergência de GPU, gerando relações institucionais (arranjos institucionais) em prol do empreendedorismo urbano que objetiva a valorização de parte da cidade perante a relação local x global. Para tanto, serão analisados agora os processos que modificaram a cidade do Recife para receber tais projetos. Além disso, será feita uma contextualização da cidade sob a perspectiva do empreendedorismo urbano.

5.2.1 A contextualização da cidade do Recife perante os grandes projetos urbanos: um exemplo para as ações do empreendedorismo urbano

A cidade do Recife é uma das nove capitais do Nordeste Brasileiro, com uma população, segundo o IBGE (2013), de 1.599.513 habitantes, com uma área territorial de 218,43 km² e uma densidade demográfica de 7.039,64 km²/habitantes. Seu índice de desenvolvimento humano (IDH) é mediano, tendo um valor de 0,772, e seu PIB (Produto interno bruto), para o ano de 2011, em valores correntes, foi de R\$ 33.149.385.000, totalmente urbanos, segundo o IBGE.

Recife é a principal cidade do estado de Pernambuco, é uma das três principais cidades da região Nordeste, segundo o REGIC (2007), ela é um Centro metropolitano regional, por isso recebe determinadas políticas públicas que podem impactar não somente na cidade, como também numa grande região, extrapolando para outras cidades do estado de Pernambuco ou mesmo da região Nordeste. Ela constitui-se num espaço privilegiado e estratégico com relação à região Nordeste (Figura 25) tanto por sua localização em relação ao mercado mundial, quanto pela sua centralidade em relação às demais metrópoles do Nordeste – Salvador e Fortaleza – das quais dista cerca de 800 km.

FIGURA 25 - MAPA DE LOCALIZAÇÃO DA CIDADE DO RECIFE-PE



Fonte: Próprio autor (2015).

A cidade do Recife polariza a maior faixa contínua de altas densidades populacionais da região nordestina, que se dispõe ao longo do litoral desde a cidade de Natal até a de Aracaju e na hinterlândia próxima, envolvendo uma rede de mais de 120 cidades, o que a distingue das demais metrópoles nordestinas que se inserem em regiões onde a população é mais dispersa e os centros urbanos são mais distantes uns dos outros, com exceção do entorno das respectivas regiões metropolitanas. (OBSERVATÓRIO DE PERNAMBUCO, 2006).

Portanto, é uma cidade que se apresenta com um grande nível de especialização, atuando em diversos setores econômicos e possuindo polos importantes da economia da região, tais como: Parqtel, Porto Digital, CESAR, ITEP, Polo Médico Hospitalar na Ilha do Leite, entre outros. Foi uma das sedes da Copa do Mundo FIFA de 2014, tendo a Arena Pernambuco, em São Lourenço da Mata, município da Região Metropolitana do Recife. Além disso, citam-se os grandes projetos urbanos da cidade e sua periferia, tais como: Shopping Rio Mar, Shopping Center Recife, Polo Jurídico do Recife, Projeto Novo Recife, Le Parc, faculdades e universidades privadas, entre outros.

Essa lógica é percebida por Albuquerque e Gomes (2013) quando explicam que a cidade do Recife está mais fragmentada e articulada, porque existe um processo intenso de grandes operações urbanas movidas por sistemas de engenharia de elevada tecnologia concebidos por grandes empreendedores imobiliários de capital local e internacional.

As autoras indicam, no que tange ao debate para o Plano Diretor de 2004, que Recife já tinha indicativos de algumas mudanças estruturais em algumas áreas da cidade, conforme analisam:

A Revisão do Plano Diretor do Recife, publicado no ano de 2004, já indicava possíveis transformações neste perímetro, a partir das diretrizes do zoneamento ZAC – I, que compreende os bairros do Recife, Santo Amaro, Santo Antônio, São José, Boa Vista, Soledade, Ilha Joana Bezerra, Cabanga, Brasília Teimosa e Pina. As diretrizes estratégicas para esta zona comportam os seguintes pontos: Promover parcerias entre a iniciativa privada e o poder público com vistas a viabilizar Operações Urbanas Consorciadas; Incentivar a recuperação e conservação dos imóveis históricos; Promover programas voltados à habitação no centro; Estimular atividades de comércio e serviços; Estimular atividades de cultura e lazer desconcentradas; melhoria da infraestrutura para potencializar a atividade turística; Fortalecer os mecanismos de fiscalização e monitoramento dos imóveis históricos; organizar o sistema viário e de transporte; implantar mecanismos de combate a retenção imobiliária; requalificar áreas urbanas precárias; eliminar situação de risco das áreas de urbanização precária, especialmente sujeita a alagamentos; implantar mecanismos para a promoção da regularização fundiária. (ALBUQUERQUE; GOMES, 2013, p. 11).

O Estado e os empreendedores urbanos, de acordo com Albuquerque e Gomes (2013), estão cada vez mais trabalhando articulados na produção do espaço da cidade, baseados em instrumentos legais de parceria público-privada (PPP); na prática, o Estado se apresenta como gestor dos interesses do capital privado, seja ele comercial, financeiro, fundiário, imobiliário ou até mesmo a sobreposição e articulação destes, objetivando moldar a cidade para a lógica do mercado global e inserindo, definitivamente, a cidade do Recife num modelo de “cidade global”.

Essa revisão do Plano Diretor da cidade do Recife, voltado para as ações do “desenvolvimento urbano” da cidade é um indicador das relações entre os arranjos institucionais

nas mudanças estratégicas de ordenamento do território, neste caso na questão da estruturação urbana para os grandes projetos urbanos que são “vitrines” para o mercado imobiliário.

Em resumo, o Município do Recife está legislando com uma perspectiva empreendedora, voltada para ações de parceiras público-privadas (uma forma de desenvolverem-se os arranjos institucionais) com empresas do setor imobiliário que estão transformando a cidade e tentando inseri-la em uma lógica de cidades globais voltadas para a mercantilização dos espaços da cidade, a partir de uma relação do Estado e dos empreendedores urbanos, estes sempre antecipando suas ações ao processo de produção do espaço urbano da cidade do Recife.

Um grande exemplo que pode ser verificado em pesquisas como as de Barbosa (2014), Mendonça (2015), Haubert e Sardinha¹⁴⁰ (2012), Satriano (2016), principalmente pesquisas voltadas para o Projeto Novo Recife¹⁴¹, indica que essas ações desenvolvidas na cidade do Recife podem estar desenvolvendo estratégias para uma gestão e planejamento urbano, voltada para o interesse especulativo do empreendedorismo urbano global.

5.3 CONCLUSÃO

Neste capítulo, o principal objetivo foi discutir sobre os grandes projetos urbanos e territoriais que geraram um crescimento econômico no Estado de Pernambuco entre o período de 2007 até 2014, verificando, posteriormente, suas intencionalidades estratégicas para o estado. Em um primeiro momento foi feito um resgate de indicadores sociais e econômicos que mostravam uma melhora para os últimos anos em diversos desses indicadores (PIB, IDH, GINI, entre outros). Além disso, foram verificados os principais investimentos feitos pelas instituições

¹⁴⁰ Eles fizeram uma pesquisa de quais empresas financiaram as eleições para prefeito do Recife. A análise focou o vencedor Geraldo Júlio, candidato pelo PSB, que teve um total de investimento de R\$ 7.184.213,62, tendo um total de 27 empresas financiando a campanha. Dentre elas as empresas do ramo imobiliário que financiaram foram: Construtora OAS LTDA financiou R\$ 500.000,00, Queiroz Galvão Bom Retiro Desenvolvimento Imobiliário LTDA financiou R\$ 150.000,00; Queiroz Galvão Bosques Do Japi Desenvolvimento Imobiliário LTDA financiou R\$ 500.000,00; Cinkel Construtora INC Kelner financiou R\$ 50.000,00; GB Domus Empreendimentos LTDA financiou R\$ 11.200,00, gerando um total de R\$ 861.200,00. Isso não é um erro, tampouco uma irregularidade, mas remete a especulações para o desenvolvimento de articulações para a cidade do Recife no que tange à perspectiva imobiliária, gerando, assim, os GPUs voltados para o empreendedorismo urbano. É importante ressaltar que isso são apenas hipóteses, visto que não há nenhum problema nesse tipo de ação.

¹⁴¹ Segundo seu sítio, o projeto objetiva “novas diretrizes urbanísticas elaboradas pela Prefeitura do Recife para a região conhecida como Cais José Estelita, no bairro de São José, o Consórcio Novo Recife apresenta o redesenho do seu projeto imobiliário e urbanístico que será implementado no terreno de 101,7 mil m², tendo 13 torres com cerca de 40 pavimentos cada edifício para uso empresarial, de lazer, edifício-garagem, e habitacional de alto padrão.”

privadas e públicas nos Arranjos Produtivos Locais do Estado de Pernambuco, indicando, mais uma vez, a evolução do Estado nesse período.

Também foi desenvolvido um breve debate teórico sobre o que são esses grandes projetos urbanos, visto que há diversas definições sobre a temática, mas que esta tese não tem como preocupação identificar qual seja a mais sensata e/ou importante, pois o ponto do trabalho é informar ao leitor que esses projetos fazem parte de uma nova lógica de governo, uma lógica voltada ao empreendedorismo urbano que valoriza partes da cidade e, por conta do federalismo relacionado à Constituição de 1988, os prefeitos têm que providenciar, em muitos casos, recursos para gerenciar a cidade-empresa.

Logo depois, em outro tópico, foi feito o debate em proporções similares para a Região Metropolitana do Recife (RMR), verificando suas principais obras e investimentos públicos e privados indicando uma mudança de estratégia do governo em querer colocar a RMR, e, principalmente, sua cidade capital Recife, em um patamar de cidade global. Essa lógica foi iniciada com alterações no Plano Diretor da cidade do Recife, em 2004, concedendo permissão para a realização de construções e modificações em locais onde antes não havia essa possibilidade, focando nessa nova lógica econômica da acumulação flexível da qual as cidades (sua estrutura urbana) estão fazendo parte do processo. Toda essa situação é evidenciada para demonstrar inicialmente como estão sendo desenvolvidas as intencionalidades do gestor público para as ações públicas em um governo no nível municipal, mas que pode extrapolar para os outros níveis federativos, principalmente no caso do Estado de Pernambuco, que tinha como representante, nessa época, o então governador Eduardo Campos, governador do Estado pelo Partido do PSB – Partido Socialista Brasileiro.

Essa estratégia de valorização de certos espaços pode ser verificada no livro desenvolvido pelo Ministério das Cidades, em 2006, para as cidades de Recife e Olinda, cujo objetivo é tratar esse território como um conjunto especial, marcado por seus vínculos históricos e interação econômica e cultural relacionados ao desenvolvimento metropolitano expresso desde meados dos anos 1990, elegendo as duas cidades como território de oportunidades para a atração de empreendimentos. Essa ação pode ser verificada na Figura 26, a seguir.

FIGURA 26 - VISÃO PANORÂMICA DO PROJETO RECIFE-OLINDA



Fonte: Ministério das Cidades (2006).

Visto que o projeto é de 2006, essa figura indica que as estratégias eram de “desenvolvimento” da cidade, e a visão do plano estratégico de uma cidade-empresa era o mais importante naquele momento, o que perdura até os dias atuais, considerando que após 10 anos esse pensamento ainda é visto na continuação do projeto na área do Cais José Estelita, indicando, mais uma vez, as intencionalidades para o empreendedorismo urbano na cidade do Recife e RMR, pois, neste projeto, Olinda também faz parte das ações integradas.

Portanto, e concluindo as considerações finais deste capítulo III, o ponto-chave dessas ações é mostrar que as instituições articuladas (via arranjos institucionais ou não) proporcionam as modificações na paisagem urbana ora pensando na sociedade, ora pensando na lógica do capital da reprodução do espaço capitalista, e pendendo muito mais para esta última.

O grande ponto para o próximo capítulo é mostrar que essas intencionalidades aconteceram para os projetos voltados à Copa do Mundo FIFA de 2014 e que em boa parte desses projetos havia articulação entre público e privado no desenvolvimento das ações, ou seja, foram feitos os arranjos institucionais para a estruturação das ações em prol da Copa das Confederações (2013) e Copa do Mundo FIFA de 2014 no Estado de Pernambuco, atingindo principalmente a RMR.

6 OS ARRANJOS INSTITUCIONAIS E OS GRANDES PROJETOS URBANOS PARA A RMR: O CASO DA COPA DO MUNDO FIFA 2014 EM PERNAMBUCO

6.1 COMO TUDO COMEÇOU: UMA BREVE ANÁLISE DA COPA DO MUNDO FIFA DE 2014 NO BRASIL

O ponto de partida do discurso para trazer a Copa do Mundo FIFA para o Brasil, em 2014, foi o argumento de que os grandes eventos esportivos são reconhecidamente uma oportunidade para catalisar planos de investimentos que tenham por objetivo melhorar a infraestrutura e as condições de vida da sociedade. Essa argumentação foi uma das principais premissas do governo para o desenvolvimento do evento que ocorreu no dia 30 de outubro de 2007, quando o Brasil foi escolhido como país anfitrião da Copa das Confederações de 2013 e da Copa do Mundo FIFA de Futebol de 2014. O comunicado foi feito durante reunião do comitê executivo da FIFA, em Zurique, na Suíça, na qual estavam o presidente Lula, o técnico da seleção brasileira, Dunga, e o jogador Romário.

É importante explicar a forma como o Brasil foi escolhido nesse processo de definição de país-sede de uma Copa do Mundo FIFA; a escolha do Brasil deve-se a uma mudança no regulamento da FIFA. Em 2000, quando a Alemanha derrotou a África do Sul na votação interna para desenvolver o evento em 2006, ficou decidido, a partir desse resultado, que nos anos seguintes haveria um rodízio entre os continentes escolhidos para abrigar o campeonato.

Em razão disso, a África do Sul, por ser o país mais desenvolvido do continente africano, sediou a Copa do Mundo FIFA de 2010; e o Brasil, em uma disputa inicial com a Colômbia (que logo depois alegou impossibilidade de cumprir com êxito a realização do evento, deixando de concorrer com o Brasil, que se tornou candidato único), sediou a Copa de 2014. Para tanto, o Brasil deveria cumprir as exigências¹⁴² colocadas pela FIFA (2017)¹⁴³, quais sejam: ter o estádio padrão FIFA, oferecer segurança, além de preparar as cidades que abrigariam os jogos para a complexa logística (transporte público, hotéis, infraestrutura de comunicação, etc.) que envolve o evento. Além disso, o Brasil também deveria oferecer uma estrutura para acolher 32 seleções com suas comitivas, durante o evento que contaria com 64 partidas transmitidas pela Rede Globo.

¹⁴² O governo brasileiro, a partir do ano 2007, se comprometeu com um documento com 11 garantias junto a FIFA na concessão de benefícios à entidade e retirada de quaisquer entraves para a realização do Mundial. Inspirado no documento o governo brasileiro aprovaria em 2012 a Lei Geral da Copa (Lei nº 12.663/2012). Mas, isso será explicado futuramente nesta tese.

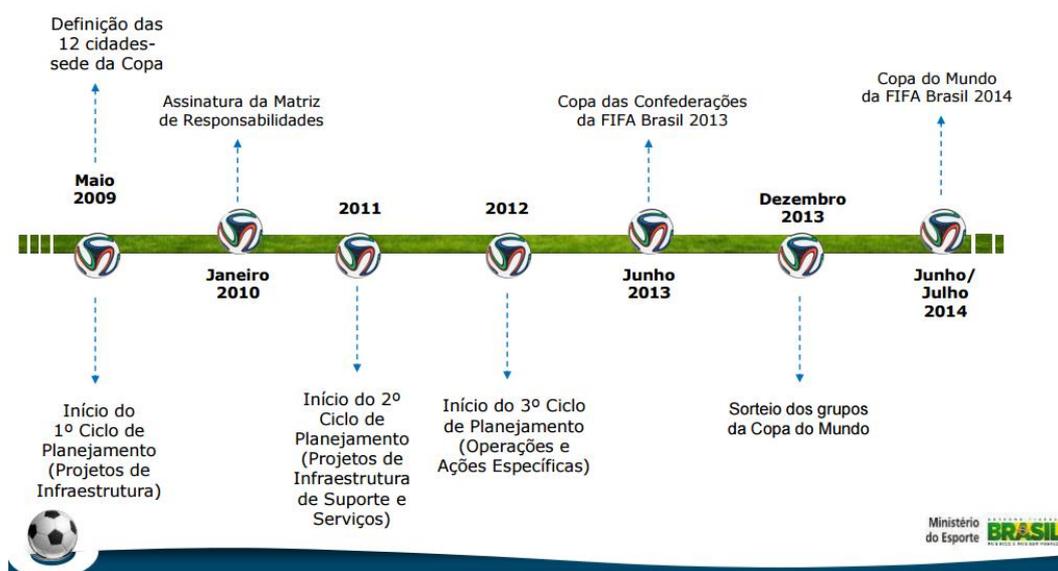
¹⁴³ Todas essas informações foram tiradas do sítio da FIFA: <http://www.fifa.com/>.

Sobre essa informação, é importante destacar o que pontuam Blumenschein e Navarro (2013) sobre a estrutura do evento. Em 1950 o Brasil foi sede de uma Copa do Mundo FIFA, porém seguindo o padrão e a realidade daquela época; no total, 13 seleções disputaram 22 jogos, com um público estimado de 1,04 milhão de espectadores. Desde então, os desafios e as oportunidades levantadas pela realização de uma Copa elevaram-se substancialmente e, por isso, o que parecia ser simples - por exemplo, construir um estádio -, atualmente, converteu-se em tarefa complexa e custosa, visto que o modelo desses estádios na nova perspectiva do que se convencionou chamar **padrão FIFA** são arenas multiuso que possuem como referência os principais estádios europeus, isso sem falar nas outras estruturas envolvidas no megaevento esportivo.

Portanto, verifica-se que são muitos os aspectos a serem considerados pelas cidades vinculadas ao país-sede para organizar esse tipo de megaevento esportivo. A realização de eventos de tal magnitude não se restringe às instalações esportivas, envolve também mobilidade urbana, segurança, infraestrutura de aeroportos, serviços e infraestrutura de hotéis & restaurantes, sinalizações, estrutura de comunicações, marcos turísticos, *fan fest*, etc. Por tudo isso mencionado, confirma-se que esse tipo de megaevento esportivo afeta as cidades do país-sede antes, durante e após a sua realização, principalmente se o planejamento não for desenvolvido de forma eficiente e eficaz.

Nesse sentido, de acordo com Brasil (2012), foram definidas as responsabilidades de planejar, definir, coordenar, implementar, acompanhar e avaliar as ações de segurança pública para a Copa das Confederações FIFA Brasil 2013 e Copa do Mundo FIFA Brasil 2014, ficando a cargo da Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos (SESGE/MJ); já o Ministério do Esporte ficou responsável pelo desenvolvimento de toda a ação do evento, cabendo, então, a ele as seguintes macro atividades: definição das cidades-sede, planejamento dos projetos de infraestrutura, matriz de responsabilidade, 2º ciclo de análise dos projetos de infraestrutura, 3º ciclo do planejamento, Copa das Confederações, sorteios dos Grupos da Copa, Copa do Mundo FIFA de 2014. Essas ações podem ser verificadas na Figura 27.

FIGURA 27 - LINHA DO TEMPO PARA AS AÇÕES DA COPA DO MUNDO FIFA NO BRASIL



Fonte: Ministério do Esporte (2014) - http://www.esporte.gov.br/arquivos/assessoriaEspecialFutebol/copa2014/6_Balanco_Copa_dez_2014.pdf

Como primeira ação, em maio de 2009, foram definidas as cidades-sede (Figura 28) para a realização da Copa do Mundo FIFA no Brasil em 2014; as cidades escolhidas foram: Belo Horizonte, Brasília, Cuiabá, Curitiba, Fortaleza, Manaus, Natal, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo. Em 2010, o Ministério do Esporte divulga um estudo com os possíveis impactos econômicos que poderiam acontecer no país, os resultados seriam:

O Ministério do Esporte, por meio da consultoria contratada, Consorcio Copa 2014, em especial da empresa consorciada Value Partners Brasil Ltda., com experiência no setor esportivo internacional, desenvolveu um modelo econométrico a fim de calcular os potenciais impactos econômicos resultantes da realização da Copa do Mundo FIFA no Brasil. Para tanto, foram analisados em dois tipos de impactos: os diretos, os quais estão diretamente relacionados ao evento, e impactos indiretos, os quais são contabilizados causados pelo estímulo às atividades econômicas de outros induzidos pelos efeitos diretos, ou seja, “recirculação” do dinheiro na economia. Os impactos econômicos potenciais resultantes da realização da Copa do Mundo FIFA podem chegar a R\$ 183,2 bilhões, dos quais R\$ 47,5 bilhões (26%) são diretos e R\$ 135,7 bilhões indiretos (74%). Os benefícios econômicos diretos da Copa do Mundo FIFA são resultado do crescimento/incremento em dimensões pré definidas, as quais foram contabilizadas em cada uma das variáveis de cálculo do PIB, já considerando os efeitos de importações: - investimentos em infraestrutura: R\$ 33 bilhões; - turismo incremental: R\$ 9,4 bilhões - geração de empregos: 330 mil permanentes e 380 mil temporários - aumento no consumo das famílias: R\$ 5 bilhões; - arrecadação de tributos: R\$ 16,8 bilhões. (MINISTÉRIO DO ESPORTE, 2010, p. 3).

FIGURA 28 - IDENTIFICAÇÃO DAS DOZE CIDADES-SEDE NA COPA DO MUNDO FIFA DE 2014 NO BRASIL



Fonte: Câmara Legislativa – DF.

<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/imagens/imgNoticiaUpload1380065103074.jpg>.

Nesse mesmo estudo, o Ministério afirma que os resultados finais de tais impactos econômicos da Copa do Mundo FIFA de 2014 no Brasil poderiam chegar a aproximadamente R\$ 183 bilhões, sendo a maior parte (73%) referente aos reflexos indiretos na economia no país. Além dos benefícios econômicos, projetam-se ganhos em outras esferas, tais como o aumento da visibilidade internacional, com a mudança da imagem brasileira no exterior, em função da maior exposição de produtos e serviços, sobretudo daqueles nos quais o Brasil tem vantagens competitivas, como o turismo, por exemplo. (MINISTÉRIO DO ESPORTE, 2010).

Além disso, como afirma Lara (2013), a perspectiva geral a partir da realização da Copa do Mundo FIFA de Futebol no Brasil em 2014 era agregar novos fatores à imagem internacional do país. Além de atributos do Brasil já conhecidos no exterior - como um povo receptivo e um país de grande beleza natural e diversidade cultural -, esperava-se transmitir a visão de que o país vinha desenvolvendo uma economia sólida, promovendo a estabilidade econômica e política e o desenvolvimento com justiça social (MINISTÉRIO DO ESPORTE, 2011).

Para tanto, o Ministério do Esporte desenvolveu um plano de promoção do Brasil com foco na Copa do Mundo FIFA de 2014 e tendo como pontos-chave os seguintes pontos: o negócio, o sociocultural e o turismo. Todos eles com objetivos estratégicos para o público nacional e o público internacional. Mas, ao longo do caminho muitas coisas mudaram. Conforme relembra De Paula (2015), quando o evento estava a menos de quatro meses do seu início, apenas 52% dos brasileiros apoiavam a sua realização, percentual bem abaixo dos 79%

registrados pelo Datafolha em 2008. O motivo dessa desconfiança estava diretamente ligado às violações de direitos e aos custos altíssimos das obras pagas com dinheiro público, bem acima da previsão inicial para o evento.

Outro fator que gerou diversos conflitos com parte da sociedade brasileira era o modo como o país ficava submisso às imposições da FIFA perante as tomadas de decisões com relação à Copa do Mundo FIFA de 2014. Isso pode ser verificado no comunicado do presidente de uma das comissões da OAB, relatado por De Paula (2015).

O presidente da Comissão de Direitos Humanos da OAB (SP), Martim de Almeida Sampaio, critica essas medidas, afirmando que: “essa lei declara um autêntico estado de sítio. A soberania nacional foi posta de lado. A Constituição Federal declara a nossa liberdade comercial e a Lei Geral da Copa¹⁴⁴ delimita áreas onde a FIFA é responsável por determinar quem [pode comercializar] e o que pode ser comercializado”. (DE PAULA, 2015, p. 7).

Essa lógica de submissão¹⁴⁵ pode ser entendida, a partir dos autores Harvey (2000, 2005, 2014), Santos (2000) e Fiori (2007), como a lógica da relação local x global, visto que a FIFA, como uma organização internacional, coloca-se com mais poderes de decisão que um país-sede, impondo seu **padrão FIFA** a todo o evento, sem entender as realidades (econômicas, políticas e sociais) e identidades (cultura, hábito, costumes) locais para que houvesse um melhor desenvolvimento das ações. O que aconteceu foi uma importação da realidade europeia de um megaevento futebolístico para o território brasileiro.

Apesar de todas essas observações e críticas às ações da Copa das Confederações 2013 e da Copa do Mundo FIFA 2014, a *Copa das Copas*¹⁴⁶, como se referiram ao evento o presidente Lula e sua sucessora, a presidente Dilma Rousseff, tudo aconteceu conforme o previsto: estádios cheios, segurança garantida, partidas animadas e com bom nível técnico, quebra de recordes, entre outras façanhas.

Um dos grandes problemas foi o excesso de gastos; estes foram mal dimensionados ou mal gerenciados. Segundo De Paula (2015), ao pesquisar o Portal da Transparência do Governo Federal, verificou-se que a Copa custou aos cofres públicos 27,42 bilhões de reais

¹⁴⁴ Lei Geral da Copa (Lei 12.663/2012): http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12663.htm.

¹⁴⁵ De acordo com De Paula (2015 p. 6), a FIFA tinha “todas as providências necessárias no sentido do Brasil assegurar indenização à FIFA e seus representantes, empregados e consultores, bem como defendê-los e colocá-los a salvo de todos os custos com processos, reivindicações e custos afins (inclusive honorários advocatícios), que possam ser incorridos ou sofridos ou ameaçados por outros contra a FIFA”. Em resumo, o Brasil tinha que assegurar todas as ações para a FIFA. Isso pode ser verificado no sítio do Ministério do Esporte, na aba garantias governamentais, disponível em:

<http://www.esporte.gov.br/arquivos/futebolDireitosTorcedor/copa2014/garantiasGovernamentais.pdf>.

¹⁴⁶ A afirmação acima pode ser vista no sítio abaixo, que tem como referência o Instituto Lula: <http://www.brasildamudanca.com.br/esportes/copa-das-copas>.

(USD 8.56¹⁴⁷ bilhões), sendo a maior parte desse valor relativa a fundos públicos, além de o custo final ter sido, aproximadamente, 500% maior do que a previsão inicial, que era de apenas 5,6 bilhões de reais.

Outro grande problema foi a Lei nº 12.350/2010¹⁴⁸ que garantiu à FIFA isenção¹⁴⁹ total de impostos federais, taxas e outras tributações. De Paula (2015) indica que com essa isenção a FIFA tornou isentos uma de suas subsidiárias, as empresas estrangeiras que lhe prestam serviços, times, jogadores e treinadores. De acordo com o Tribunal de Contas da União (TCU), somente a FIFA teve isenção¹⁵⁰ em cerca de 558 milhões de reais em impostos federais durante o período de 2010 a 2014.

Também tiveram grande impacto as manifestações populares contra a realização da Copa do Mundo FIFA de 2014. Foi um ponto que nunca se imaginou, pois o Brasil é considerado o *país do futebol*, onde, praticamente, toda a população gosta do esporte. Por isso, essas manifestações, que percorreram principalmente as cidades-sede, constituem ponto importante de destaque para questionar o que já foi supracitado nesta tese. A pesquisadora De Paula enfatiza essa questão:

As manifestações de junho de 2013 que tomaram as ruas brasileiras tiveram a Copa do Mundo FIFA como um dos principais temas. Cartazes com as frases: “quando seu filho estiver doente, levo-o a um estádio” ou aquele que virou slogan nas redes sociais e nas manifestações posteriores, “#Não vai ter Copa!”, exibiam a insatisfação com os processos envolvendo a realização da Copa do Mundo FIFA no Brasil. Jamais pensou-se que os brasileiros, em sua maioria fanáticos por futebol e orgulhosos de serem pentacampeões mundiais, iriam fazer tal crítica ao evento. Os movimentos sociais, ativistas, ONGs, sindicatos e público crítico realizaram protestos dos mais variados tamanhos nas cidades-sede. Os processos envolvendo a Copa intensificaram o descontentamento generalizado com o governo brasileiro e em especial com a Fifa, simplificado na expressão “padrão Fifa”, uma forma jocosa de se referir aos desmandos da entidade e a tentativa de mudança de padrão comportamental para os torcedores brasileiros. (DE PAULA, 2015, p. 26).

Mesmo sendo um ponto importante, esta tese não focará os resultados sobre a percepção dos estrangeiros no país durante o período da Copa do Mundo FIFA 2014. Mas,

¹⁴⁷ Cotação avaliada no dia 18/01/2017 com o valor do dólar em 3,22 reais, segundo sítio da Bovespa.

¹⁴⁸ Essa Lei institui medidas tributárias referentes à realização, no Brasil, da Copa das Confederações Fifa 2013 e da Copa do Mundo Fifa 2014; promove desoneração tributária de subvenções governamentais destinadas ao fomento das atividades de pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica nas empresas; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Lei/L12350.htm.

¹⁴⁹ De acordo com De Paula (2015, p. 7), a FIFA teve: “sem taxas, impostos, outros tributos serão permitidos para a Fifa, subsidiárias da Fifa, Delegação da Fifa, Equipes, Oficiais dos Jogos, Confederações da Fifa, Associações de Membros, Associações de Membros Participantes, a Rede Sede de Transmissão e todos os membros, quadro de empregados (indivíduos) de todas estas partes. Eles serão tratados como pessoas/entidades isentas de impostos”.

¹⁵⁰ De acordo com De Paula (2015, p. 7), isso explica também o recorde em arrecadação com a Copa no Brasil. Não aconteceu dessa forma na Alemanha, por exemplo, que conseguiu arrecadar 101 mil € do Comitê Organizador, taxou em 21% os bônus de jogadores e técnicos e os ingressos em 10%.

deve-se ressaltar que com o final da Copa, em pesquisa desenvolvida pela Folha de São Paulo (e usada como fonte para a elaboração dos resultados do Ministério do Esporte), cerca de 80% dos estrangeiros apoiou a Copa do Mundo FIFA no Brasil, indicando que neste ponto o Brasil soube ser um grande anfitrião.

Retomando o debate sobre a gestão, foco desta tese, é importante destacar que o Ministério do Esporte¹⁵¹ desenvolveu uma metodologia de avaliação para todas as ações da Copa do Mundo FIFA de 2014, a partir do seu sítio, sendo uma das páginas criada para mostrar todas as ações da Copa do Mundo FIFA e outra possibilitando transparência para todas as ações relacionadas com a Copa. Especificamente para os dados do sítio do Ministério do Esporte, é possível encontrar documentos sobre os seguintes balanços: janeiro/2011, setembro/2011, abril/2012, dezembro/2012, setembro/2015 e dezembro/2014. Outros documentos também encontrados são: a matriz de responsabilidade; garantias governamentais para o desenvolvimento da Copa com a FIFA; Plano de Promoção da Copa; Estudo de impactos econômicos na Copa de 2014; câmaras temáticas; resolução do GECOPA; empresas da Copa e o link para o Portal da Transparência. Esses documentos mostram o desenvolvimento de todas as ações para a Copa do Mundo FIFA de 2014.

Porém, mesmo tendo essa preocupação com a gestão, o monitoramento e a transparência¹⁵² para gerenciar as ações, ainda assim, houve problemas de gestão (NOBRE, 2017). Um dos pontos que podem ser justificados como equívocos é o de planejamento e de ações mais integradas e coordenadas entre os órgãos nacionais, estaduais e locais, responsáveis pelo lançamento de editais e pela contratação de consórcios de empresas construtoras, que resultou em atrasos na execução dos projetos executivos e das obras.

Como consequência, quase a totalidade dessas obras teve de ser modificada no decorrer de sua realização e, por conta disso, também foram gastos mais recursos para o desenvolvimento das obras, isso sem mencionar o atraso na entrega de boa parte das obras da Copa do Mundo FIFA de 2014, a exemplo dos BRTs, das placas de sinalização e das estações de integração em Pernambuco, ocorrências também encontradas em todas as cidades-sede.

Junto a essa informação, é importante destacar as inconsistências nos portais da transparência da Copa do Mundo FIFA de 2014, tanto no nível estadual, especificamente em Pernambuco, quanto no nível federal, como deve ser possível observar no caso de outras

¹⁵¹Sítio específico da Copa do Mundo FIFA no portal do Ministério do Esporte: <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>. Além do sítio específico da Copa do Mundo do portal do Governo Federal: <http://www.copa2014.gov.br/>. Todos eles colaboram com informações para o desenvolvimento desta tese.

¹⁵² Sítio do Portal da Transparência: <http://transparencia.gov.br/copa2014/home.seam>.

idades-sede, por meio do Portal da Transparência Federal; é possível haver erros com recursos de grande dimensão do Estado-Nação. É por isso que o próximo capítulo terá como ponto de debate os portais da transparência e sua matriz de responsabilidade para as obras e ações da Copa do Mundo FIFA de 2014.

6.2 PORTAIS DA TRANSPARÊNCIA E A MATRIZ DE RESPONSABILIDADE: INCONSISTÊNCIAS NAS INFORMAÇÕES E AÇÕES DAS OBRAS DA COPA DO MUNDO FIFA 2014

Depois de uma análise geral sobre a Copa do Mundo FIFA 2014 no Brasil, é de suma importância chamar atenção para os pontos positivos e negativos das estruturas pesquisadas para o Estado de Pernambuco, ou seja, desenvolver uma análise crítica sobre as informações dos portais de transparência da Copa do Mundo FIFA do Governo Federal e do Governo do Estado. Com o objetivo de construir uma apresentação didática, serão apresentadas primeiramente as visões gerais de cada portal (Federal e do Estado) para depois adentrar às especificidades e inconsistências de cada estrutura de informação.

Iniciando com o Portal da Transparência do Governo Federal (Figura 29), é importante destacar desde já que nele existem diversas referências de pesquisa, tais como: 1) ações e empreendimentos (por tema e por cidade-sede); 2) financiamento (por tema, por cidade-sede e por instituição financeira); 3) ações nacionais; 4) cidades; 5) câmaras temáticas; e 6) dados abertos (atualizações, *download*, *webservice*). Um dos grandes pontos positivos dessa plataforma é a variedade da pesquisa, ou seja, de opções para desenvolver filtros e chegar com maior velocidade no resultado esperado da pesquisa. Essa situação pode ser verificada na figura abaixo; do lado esquerdo, é possível observar todas as opções de pesquisa que o portal oferece.

FIGURA 29 - POSSIBILIDADE DE PESQUISA NO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO GOVERNO FEDERAL

The image shows a screenshot of the Portal da Transparência do Governo Federal website. On the left, there is a vertical navigation menu with categories: AÇÕES E EMPREENDIMENTOS, FINANCIAMENTOS, AÇÕES NACIONAIS, CIDADES, CÂMARA TEMÁTICA, DENÚNCIAS, and DADOS ABERTOS. The main content area features an article titled "Sustentável, Arena da Amazônia reaproveita água das chuvas" with an image of the stadium and a text block describing its sustainable features. Below the article are three columns: "A CGU na Copa", "Matriz de Responsabilidades", and "Legislação". On the right, a "QUADRO GERAL DA COPA" table displays financial data. At the bottom, there are three buttons: "PORTAL DA COPA do Governo Federal", "+ SITES SOBRE a Copa", and "CÂMARA TEMÁTICA da Transparência".

QUADRO GERAL DA COPA

Total Previsto	R\$ 27.346.140.056,43
Total Contratado	R\$ 27.824.646.818,34
Total Executado (Pago)	R\$ 20.078.902.040,40

A CGU na Copa

O site Copa 2014 - Transparência em 1º lugar é uma iniciativa do Poder Executivo Federal, por meio da Controladoria-Geral da União, que tem o objetivo de facilitar o controle social dos recursos públicos que serão investidos para os jogos da Copa do Mundo de Futebol em 2014.

Matriz de Responsabilidades

A Matriz de Responsabilidades é o documento que apresenta os valores a serem investidos na Copa do Mundo de 2014. Ela define o papel dos governos federal, estaduais e municipais, bem como de agentes privados, na liberação de recursos e na execução das ações.

Legislação

Nova resolução aprova atualizações e revisão da matriz de responsabilidades em obras de mobilidade urbana de seis cidades sede da Copa: Belo Horizonte, Cuiabá, Curitiba, Manaus, Porto Alegre e Rio de Janeiro. Confira outras legislações relacionadas à Copa de 2014.

[Legislação](#)

PORTAL DA COPA
do Governo Federal

+ SITES SOBRE
a Copa

CÂMARA TEMÁTICA
da Transparência

Acesse o Portal da Copa e veja os Seis estados já possuem portais de Acompanhe as reuniões da Câmara

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal. <http://transparencia.gov.br/copa2014/home.seam>.

Outro ponto muito positivo é a possibilidade de buscar informações específicas por cidade-sede, incluindo dados sobre as obras, o que contém, conforme apresentado nos procedimentos metodológicos, diversas informações que facilitam a pesquisa sem ter que consultar nenhuma documentação em fontes externas, pois estão todas elas na própria plataforma. Como exemplo, as informações contidas na Figura 30 foram extraídas a partir de buscas por informação das cidades-sede (especificamente, Recife), no ponto de mobilidade urbana – execução financeira – Corredor Leste-Oeste para RMR.

FIGURA 30 - INFORMAÇÕES DA PLATAFORMA - PESQUISA ESPECÍFICA – RECIFE – MOBILIDADE URBANA – CORREDOR LESTE-OESTE

Recife > Mobilidade Urbana > BRT: Leste/Oeste - Ramal Cidade da Copa > Execuções Financeiras

Contrato no. 18/2011

Tipo: Obras

Situação: Em andamento

Contratante: GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO

CNPJ Contratante: 10.571.982/0001-25

Contratado: MENDES JUNIOR TRADING E ENGENHARIA S. A.

CNPJ Contratado: 19.394.808/0001-29

Data de Assinatura: 27/09/2011

Início da vigência: 27/09/2011

Fim da vigência: 26/07/2013

Objeto: Execução dos serviços de engenharia especializados em construção civil, para a realização das obras e serviços de engenharia para Implantação do Ramal da Cidade da Copa.

Justificativa:

Valor da execução financeira (R\$): 131.014.036,10

Valor dos aditivos (R\$): 0,00

Valor da execução financeira com aditivos (R\$): 131.014.036,10

Valor da contrapartida (R\$): 0,00

Valor total (R\$): 131.014.036,10

Valor pago (cedido) (R\$): 72.728.993,03

Data do último pagamento (cedido): 20/06/2013

Valor pago (contrapartida) (R\$):

Data do último pagamento (contrapartida):

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal.

No Portal da Transparência do Governo Federal, há também informações documentais (Figura 31), porém, neste ponto, deixa a desejar quando comparado com o Portal Transparência do Estado de Pernambuco. Existem as informações documentais, mas se fossem feitas filtragens a partir desses documentos, em muitos casos não se chegaria a um resultado tão consistente quanto o dos dados apresentados na plataforma. Em resumo, as informações da plataforma são mais densas que as documentações que foram inseridas na mesma página da internet. Como exemplo foi usada a mesma situação acima, ou seja, a busca para as informações da cidade-sede Recife, no ponto de mobilidade urbana – execução financeira – Corredor Leste-Oeste para RMR.

FIGURA 31 - INFORMAÇÕES DA PLATAFORMA - PESQUISA ESPECÍFICA DOCUMENTAL – RECIFE – MOBILIDADE URBANA – CORREDOR LESTE-OESTE

Execuções Financeiras
ordem-de-servico-global-ramal-da-copa.pdf
ordem-de-servico-parcial-ramal-da-copa.pdf
nota-de-empenho.pdf
CONTRATO Nº 18-2011 - CONSÓRCIO MENDES JUNIOR-SERVIX.pdf

Edital da Licitação 007/2011
proposta-contratada-ramal-da-copa.pdf
edital-ramal-da-copa.pdf

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal.

Um ponto importante a destacar na página do Portal da Transparência da Copa do Mundo FIFA de 2014, no nível federal, são os documentos que apresentam os valores que foram investidos nesse megaevento esportivo, a partir de uma Matriz de Responsabilidade¹⁵³. Esta define o papel dos governos federal, estaduais e municipais, bem como de agentes privados, na liberação de recursos e na execução das ações. É importante destacar que essa Matriz também se encontra no sítio do Ministério do Esporte¹⁵⁴, porém não contendo as mesmas informações. Foram usados como base de pesquisa os dados do Portal da Transparência do Governo Federal, porque quando comparados com as informações do Ministério do Esporte havia um descompasso com relação aos termos aditivos, ou seja, havia muito mais informações no sítio do Portal da Transparência do Governo Federal para Copa do Mundo FIFA de 2014 do que no sítio do Ministério do Esporte, como mostra a Figura 32, a seguir.

¹⁵³ Segundo o Ministério do Esporte, a Matriz de Responsabilidades trata das áreas prioritárias de infraestrutura das 12 cidades que irão receber os jogos da Copa do Mundo de 2014, como: aeroportos, portos, mobilidade urbana, estádios e hotelaria. O instrumento tem o objetivo de definir as responsabilidades de cada um dos seus signatários (União, Estado, Distrito Federal ou Município) para a execução das medidas conjuntas e projetos imprescindíveis para a realização da Copa de 2014, por meio das ações constantes do documento anexo e futuros termos aditivos. O documento, assinado em 13 de janeiro de 2010 pelo ministro do Esporte, Orlando Silva, e por 11 prefeitos e 12 governadores, define as responsabilidades de cada ente federativo na preparação do evento nessas áreas.

¹⁵⁴ Matriz de Responsabilidade:
<http://www2.esporte.gov.br/futebolDireitosTorcedor/copa2014/compromissosCopa2014.jsp>.

FIGURA 32 - COMPARAÇÃO ENTRE AS INFORMAÇÕES DOS SÍTIOS DO MINISTÉRIO DO ESPORTE E PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DA COPA DO MUNDO FIFA DE 2014 – MATRIZ DE RESPONSABILIDADE



Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal e Ministério do Esporte.

No que tange às análises gerais para o Portal da Transparência da Copa do Mundo FIFA de 2014, no nível federal, essas são as observações gerais. O portal possui uma boa funcionalidade e uma grande quantidade de informações, mas é importante destacar desde já que uma das inconsistências é verificada na comparação das informações da matriz de responsabilidade com os dados da plataforma. A informação sobre os gastos com o aeroporto, por exemplo, só aparece na matriz de responsabilidade, ou seja, quando se pesquisa em qualquer outro ponto do sítio sobre o gasto ocorrido no Aeroporto dos Guararapes, em Recife, não aparece nenhuma informação; e, ainda pior, é dito com se não houvesse gasto algum. Essa situação será melhor debatida ainda neste tópico da tese.

Já o Portal da Transparência do Estado de Pernambuco corresponde à página da Secretaria Extraordinária da Copa do Mundo FIFA de 2014 – SECOPA-PE¹⁵⁵. Diferentemente da página do Portal da Transparência do Governo Federal, a página do Governo Estadual tinha como foco a apresentação da Secretaria e suas ações. Era uma página que tinha como principal objetivo mostrar as ações em desenvolvimento da Copa do Mundo FIFA de 2014 para os pernambucanos. Isso pode ser verificado na Figura 33, a seguir:

¹⁵⁵ Sítio da SECOPSA-PE: <http://www2.secopa.pe.gov.br/web/secopa/>.

FIGURA 33 - PÁGINA DA COPA DO MUNDO FIFA DA SECOPA-PE

SECOPA
Secretaria Extraordinária da Copa do Mundo da FIFA 2014™
Governo de Pernambuco

Home Institucional Copa do Mundo Arena PE Licitações Imprensa Links Ouvidoria Acesso à Informação

Contagem Regressiva para a Copa 2014
Faltam:

Notícias Recentes >>

SOLENIDADE QUE MARCA INÍCIO DA FASE DAS ENTREGAS DA ARENA PERNAMBUCO ACONTECE NESTE DOMINGO
Setores internos do estádio, como zona mista, vestiário e área Premium, serão visitados por autoridades e pela imprensa pela primeira vez.
13
Abril
2013

COPA DAS CONFEDERAÇÕES EM PERNAMBUCO TEM 70 MIL INGRESSOS VENDIDOS
Ao todo, já foram vendidos mais de 546 mil ingressos para a competição, que acontecerá de 15 a 30 de junho.
03
Abril
2013

INICIADA A MONTAGEM DA PASSARELA DO AEROPORTO INTERNACIONAL DO RECIFE
Equipamento facilitará deslocamento dos passageiros do aeroporto até o Terminal Integrado Aeroporto e o Metrô.
29
Março
2013

» Mais Notícias

Arena Pernambuco >> Transparência >> Futebol em Pernambuco >> Copa do Mundo da FIFA >>

Fonte: Portal da SECOPA-PE.

Esse é um dos principais pontos negativos da página, visto que não há uma preocupação direta com a transparência, considerando que não se encontra a mesma estrutura de informação e dados como na página do Portal da Transparência do Governo Federal da Copa do Mundo FIFA de 2014. Ou seja, a federação (Brasil) teve uma preocupação com a divulgação dessas informações, mas, no caso da SECOPA-PE, não houve esse cuidado. Qualquer informação dessa natureza que se pretendesse obter necessitava ser pesquisada em uma estrutura específica dentro página. Isso fica mais claro na Figura 34, a seguir.

FIGURA 34 - PÁGINA DA COPA DO MUNDO FIFA DA SECOPA-PE: DADOS DA TRANSPARÊNCIA

Crédito: Beto Figueira

Pastas Meus Documentos Documentos Recentes

Buscar Procurar Entradas de Arquivos

Pasta	Autor	# de Pastas	# de documentos
Licitações Subpastas: 2011 , 2011 / CS-001 Concurso , 2012 / CC-001 Promoção e Marketing , 2012 / PP-001 BUFFET , 2012 / PP-002 FIFA FAN FEST , Mais >	Rafael Bandeira	18	115
Transparência Transparência Novo Portal SECOPA-PE Subpastas: ARENA , BR408 , ESTRUTURAS-COMPLEMENTARES , LESTE-OESTE , NORTE-SUL , Mais >	Rafael Bandeira	9	190
documentos Subpastas: Teste , gritodatorcida	Adriano Interaminense	2	13
monitoramento	Adriano Interaminense	0	8

Fonte: Portal da SECOPA-PE.

Ademais, nessa estrutura não havia dados ou informações, o que se tinha eram documentos para cada tipo de ação (obra e/ou serviço) relacionado à Copa do Mundo FIFA de 2014 em Pernambuco. Então, as informações foram coletadas a partir dos documentos relacionados a cada ação, tais como: edital, homologação, aditivos, contratos, ações de monitoramento, licenciamento ambiental, pagamento de indenizações, entre outros. Foi bem mais complicado fazer as pesquisas visto que muitos desses documentos estavam em formato PDF e/ou JPG, e, em muitos casos, com baixa resolução dificultando a leitura. Porém, para a construção das tabelas foram de suma importância esses documentos, visto que continham muito mais informações do que o Portal da Transparência do Governo Federal. Como exemplo, tem-se a Figura 35, onde se vê parte da página da SECOPA-PE exibindo algumas informações encontradas sobre a Arena Pernambuco.

FIGURA 35 - FORMA DE VISUALIZAÇÃO DOS DOCUMENTOS NA PÁGINA DA SECOPA-PE

ARENA

Documentos

Buscar Procurar Entradas de Arquivos

Mostrando 1 - 20 de 23 resultados. Itens por página 20 ▼ Página 1 ▼ de 2 ||< Primeira < Anterior Próximo > último >||

Nome	Tamanho	Downloads	Autor	Fechado	
1 - Licença Prévia Arena Recife - 31.08.2009.pdf	957.0k	503	Rafael Bandeira	Não	 Visualizar
2 - Autorização CPRH - Instalação do Canteiro de Obras - 27.pdf	1.652.3k	619	Rafael Bandeira	Não	 Visualizar
3 - Autorização Terraplenagem CPRH 27.10.2010.pdf	349.6k	886	Rafael Bandeira	Não	 Visualizar
4 - LI ARENA.pdf	1.136.1k	610	Rafael Bandeira	Não	 Visualizar
5 - Licença de Operação - Extração Mineral.pdf	184.8k	1406	Rafael Bandeira	Não	 Visualizar
6 - LO Licença de Operação da Central de Concreto.pdf	303.2k	658	Rafael Bandeira	Não	 Visualizar
7 - LO Licença de Operação da captação da água do Rio.pdf	388.3k	104	Rafael Bandeira	Não	 Visualizar
CPL Esclarecimento001.pdf	190.0k	807	Rafael Bandeira	Não	 Visualizar
CPL Esclarecimento002 Rev01.pdf	205.7k	409	Rafael Bandeira	Não	 Visualizar
CPL Esclarecimento003.pdf	185.5k	455	Rafael Bandeira	Não	 Visualizar

Fonte: Portal da SECOPA-PE.

Portanto, as duas estruturas que foram utilizadas para o desenvolvimento da pesquisa tiveram sua importância, visto que em ambos os casos havia informações sobre as mesmas obras e estruturas desenvolvidas para a RMR. As duas também apresentaram pontos negativos, ou seja, pontos a serem aperfeiçoados em prol de uma melhor usabilidade dos sítios pelo cidadão que buscasse mais informações sobre as ações da Copa do Mundo FIFA de 2014, neste caso, especificamente para o Estado de Pernambuco, já que a SECOPA-PE era uma secretaria do Estado em questão.

A primeira inconsistência é que quando se tratava de recurso estadual, ou seja, quando a execução financeira era desenvolvida pelo Estado, no caso o Estado de Pernambuco, não havia muitas informações disponíveis, basicamente apenas o valor da obra e a informação de que a ação havia sido desenvolvida pelo Estado. Os principais exemplos são: 1) viaduto da BR-408; 2) infraestruturas complementares; 3) entorno da Estação Cosme e Damião.

Outra inconsistência está atrelada às ações do Ministério do Turismo que apresentam informações de contratação. Nesses casos, há o arranjo institucional, porém em muitos deles não se encontra disponível o valor do recurso gasto. E a situação é ainda mais delicada, visto que no campo reservado ao valor do recurso, o que se vê é um valor de zero real; em um dos casos, a situação na página era não iniciada. Sobre essa informação, ver Quadro 3, abaixo.

QUADRO 3 - RELAÇÃO DE CONTRATAÇÃO MINISTÉRIO DO TURISMO

Local da obra/serviço estruturante para Copa do Mundo FIFA de 2014 em PE	Tipo do contrato	Número do contrato	Situação	Contratante	Contratado	Valor (R\$)
Acessibilidade nos atrativos turísticos - Recife	Prestação de serviço	20/2012	Concluído	Ministério do Turismo	Colmeia Arquitetura e ENG. LTDA	0
Acessibilidade nos atrativos turísticos – Olinda	Prestação de serviço	049/2013	Em andamento	Ministério do Turismo	TEP Construtora LTDA - EPP	0
Implantação, reforma e adequação de Centros de Atendimento aos Turistas (CAT) - Recife	Prestação de serviço	025/2013	Em andamento	Ministério do Turismo	GR Projetos e Empreendimentos Imobiliários LTDA	0
Sinalização Turística nos atrativos turísticos - Recife	Obras	006/2014	Não Iniciado	Ministério do Turismo	SN Sinalizadora Nacional e Serviços LTDA	0
Sinalização Turística nos atrativos turísticos - Recife	Prestação de serviço	008/2014	Não Iniciado	Ministério do Turismo	SN Sinalizadora Nacional e Serviços LTDA	0

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal – Copa do Mundo FIFA – Desenvolvido pelo Autor em 03/01/2017.

Serão abordadas, a partir de agora, as inconsistências financeiras, principalmente, as da área de execução financeira (arranjo institucional híbrido – público e privado), na qual foram identificadas diversas inconsistências. Procedendo a uma apresentação mais didática dos dados, segue-se um encadeamento lógico cujo primeiro procedimento consiste na apresentação inicial dos problemas identificados no Portal da Transparência do Governo Federal para as ações da Copa do Mundo FIFA de 2014.

Outros pontos inconsistentes nas informações dizem respeito à relação entre os dados da matriz de responsabilidade e as execuções financeiras, também no Portal da Transparência da Copa do Mundo FIFA de 2014. Na área temática, por exemplo, não aparece nenhum investimento para o Aeroporto dos Guararapes, em Recife, porém quando foi feita a análise da matriz de responsabilidade, verificou-se que houve um gasto na Torre de Controle, no valor de R\$ 19.800.000,00, feito pela INFRAERO, como pode ser verificado na Figura 36, a seguir.

FIGURA 36 - MATRIZ DE RESPONSABILIDADE – AEROPORTO DOS GUARARAPES - RECIFE

RECIFE – PERNAMBUCO

ANEXO C
INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA

Aeroporto Internacional do Recife/Guararapes – Gilberto Freyre						PE-C.01
Total do Projeto: R\$ 19,8 milhões						
Construção de Nova Torre de Controle						
Referência	Ação	Valor (em R\$ milhões)	Prazo		Responsabilidade	
			Início	Conclusão	Recursos	Execução
PE-C.01/01	Projeto Executivo	0,8	Nov/ 09	Jan/ 11	Governo Federal (Infraero)	Governo Federal (Infraero)
	Licenciamento Ambiental ¹	19,0 ²	Jan/ 11	Jun/ 11		Governo Estadual (SECTMA – CPRH/PE)
	Obra		Jun/ 11	Abr/ 12		Governo Federal (Infraero)

Fonte: Portal da Transparência – Matriz de Responsabilidade.

Seguindo a mesma linha da ação do aeroporto, que não aparece em nenhuma lista de ações nos outros portais, a atividade “Modernização da infraestrutura e serviços e suporte às competições” também gera dúvidas; não fica claro se está diluída em outras ações ou mesmo se equivale a outro nome para ações que são apresentadas de forma diferente nos demais portais. É importante destacar que o valor é de R\$ 371.220.000,00 e que não está relacionado com nenhuma outra atividade.

O ponto de preocupação é que isso não foi identificado em nenhuma das plataformas, não havendo, portanto, nenhum documento sobre essa obra; a única coisa que indica esse gasto é o documento da matriz de responsabilidade. Por fim, para a análise dos arranjos institucionais híbridos de financiamento que focaram as ações de melhorias turísticas, só foi identificada uma inconsistência técnico-financeira, que são as ações relacionadas aos prazos, mas praticamente

todo o sítio possui esse problema, ou seja, não fizeram atualizações no processo de desenvolvimento das atividades. No mais, é importante destacar que no sítio as informações são restritas, visto que foi um financiamento direto com uma das agências de financiamento do Governo Federal (BNDES e BNB), e, por conta disso, não se teve acesso a documentações ou dados comparativos como nos outros casos supracitados. Portanto, do que foi analisado é interessante informar que todas as empresas deram algum tipo de garantia (aval, hipoteca, vinculação de outros direitos creditórios, entre outros), e uma empresa não entregou contrapartida financeira relacionada à ação de Modernização do Hotel Henrique Dias, em Recife.

Existem outras inconsistências na execução financeira entre as fontes pesquisadas. A seguir, serão apresentados os problemas individuais de inconsistência da página da SECOPA-PE e, posteriormente, uma tabela-síntese com a comparação de todas as inconsistências relacionais, ou seja, entre os portais da transparência e a matriz de responsabilidade.

O sítio da SECOPA-PE foi a plataforma que apresentou as melhores informações, pois elas estavam relacionadas às documentações. Mas, foram percebidos alguns erros: não havia nenhuma referência para as obras do aeroporto, sendo que não houve apenas a reforma da torre de controle do Aeroporto dos Guararapes, houve também a construção da passarela que liga o aeroporto a uma estação de metrô, e esse recurso foi desenvolvido pelo Tesouro do Estado, como mostra o Quadro 4.

QUADRO 4 - PASSARELA DO AEROPORTO DE RECIFE

Ação	Total (\$)	Empresa contratante para obra	Recurso de financiamento	Objetivo
Passarela do aeroporto do Recife	23.700.000,00	Consórcio Pottencial Triunfo	Governo do Estado - Grande Recife Consórcio de Transporte, ligado à SECID	A passarela servirá para integrar os passageiros do aeroporto ao acesso ao Terminal Integrado Aeroporto.

Fonte: Diário Oficial do Estado de Pernambuco (CEPE) e Sítio da Copa do Mundo FIFA de 2014, do Governo Federal.

Outra inconsistência diz respeito a alguns casos em que não apareceram as informações de financiamento (arranjo institucional governamental – público – público). O melhor exemplo para essa situação é o da Arena da Copa, da qual não havia nenhuma informação sobre o processo de financiamento. Essas foram as principais inconsistências individuais, ou seja, não comparativas com as dos outros sítios.

Dito isso, agora serão apresentadas as inconsistências relacionais, isso significa que o Quadro 5 terá como foco uma análise dos dados inconsistentes entre as páginas dos respectivos portais da transparência para o Estado de Pernambuco. É importante destacar que no sítio há

um resumo dos gastos de cada cidade-sede, que podem ser vistos quando se acessa cada uma das cidades. Para Recife, o gasto previsto era de R\$ 1.673.137.143,96, porém o que foi gasto com contratos totalizou R\$ 1.425.124.564,63. É importante chamar a atenção para o fato de que a presença de pontos em branco na tabela indica que a ação não estava identificada na respectiva página. Outro ponto importante é que a passarela não foi inserida em nenhuma das plataformas, visto que não havia informação sobre ela.

QUADRO 5 - RELAÇÃO DAS INCONSISTÊNCIAS ENTRE OS SÍTIOS PARA A EXECUÇÃO FINANCEIRA

Ação	Matriz de responsabilidade - Portal da Transparência Federal	Portal da Transparência Federal da Copa de 2014	Portal da Transparência Estadual SECOPA-PE - 2014
Estação de metrô Cosme e Damião	7.390.000,00	7.400.000,00	
Terminal Integrado Cosme e Damião – 1	15.800.000,00	16.393.882,61	18.131.208,60
Terminal Integrado Cosme e Damião – 2 - conclusão		9.877.977,09	
Arena Pernambuco - Obra	529.500.000,00	379.263.314,00	379.263.314,00
Arena Pernambuco - fiscalização da obra		6.044.291,81	
BRT - LESTE/OESTE	137.000.000,00	131.014.036,10	165.431.220,28
BRT - NORTE/SUL - Trecho Igarassu - Tacaruna - Centro do Recife	180.900.000,00	151.113.293,56	151.113.293,56
Corredor Leste-Oeste - Caxangá	74.000.000,00	145.380.016,61	
Corredor VIA MANGUE - Gerenciamento			23.004.629,84
Corredor VIA MANGUE - Obra	433.200.000,00	496.819.680,17	418.240.634,13
Obras do Porto do Recife	21.800.000,00	21.653.976,87	18.131.208,60
Viaduto BR-408	25.000.000,00	25.000.000,00	34.069.031,67
Ramal da Copa			131.014.036,10
Aeroporto Internacional do Recife/Guararapes – Gilberto Freyre	19.800.000,00		
Modernização da infraestrutura e serviços e suporte às competições	371.220.000,00		
Estruturas complementares - Copa das Confederações		35.700.000,00	35.000.000,00
Estruturas complementares - Copa do Mundo FIFA de 2014		33.900.000,00	30.960.000,00
TOTAL	1.815.620.000,00	1.459.560.468,82	1.404.358.576,78

Fonte: Desenvolvido pelo Autor (2017).

As análises específicas foram feitas a partir da ação, portanto, a cada ação corresponderá uma explicação sobre a questão da execução financeira, principal ponto de inconsistência entre as informações dos sítios supracitados. Seguindo a sequência do quadro acima, a primeira ação corresponde às obras do Metrô e Terminal Integrado Cosme e Damião. É

necessário destacar que a divisão da ação em duas partes foi feita pelos sítios (portais da transparência e matriz de responsabilidade), mas que a identificação “Terminal Integrado Cosme e Damião – 1” e “Terminal Integrado Cosme e Damião – 2 – conclusão” é didática, pois houve apenas como identificar atividades do Terminal Integrado realizadas em dois momentos: uma feita em 2011 e a outra (conclusão) feita em 2013. Outro problema são os valores totais para cada referência de pesquisa: a Matriz de Responsabilidade apresenta duas ações (estação integrada e metrô) com um valor total de R\$ 23.200.000,00; já o Portal da Transparência do Governo Federal apresenta três ações com um valor total de R\$ 33.671.859,70; e a SECOPA-PE, por sua vez, apresenta um valor de R\$ 18.131.208,60, referente a uma única ação. Em resumo, não houve coincidência de ações, tampouco de valores finais.

A segunda ação no quadro é a da Arena Pernambuco, que possui indicação de execução financeira para as três referências de pesquisa. Em duas delas os valores são iguais, R\$ 379.263.314,00, porém existe uma ação no Portal da Transparência do Governo Federal, uma ação de fiscalização da obra, por este fato o valor total fica em R\$ 385.307.605,81, e a Matriz de Responsabilidade indica um valor diferente, R\$ 529.500.000,00. Ou seja, mais uma vez, em nenhuma das bases de pesquisa coincidiram os valores da execução financeira.

A próxima ação é a obra do Corredor BRT Leste-Oeste, e mais uma vez os valores não coincidem, ou seja, novamente se apresentam inconsistências nas informações quando comparadas em plataformas de pesquisa governamentais. Para o Corredor BRT Norte-Sul: Trecho Igarassu - Tacaruna - Centro do Recife, há duas informações iguais referentes à execução financeira, encontradas nos sítios da SECOPA-PE e do Portal da Transparência do Governo Federal; porém é importante chamar a atenção de que a única plataforma que indicou aditivos para essa ação foi a Matriz de Responsabilidade e nela o valor é de R\$ 180.900.000,00. Por último, há distinção para obra do Corredor Leste-Oeste para a Avenida Caxangá. Não foi encontrada informação no sítio da SECOPA-PE, porém é possível que o valor esteja integrado à toda ação do Corredor Leste-Oeste, visto que os valores dão margem para essa hipótese. Na matriz de responsabilidade o valor total é de R\$ 74.000.000,00 e no portal da transparência o valor total é de R\$ 145.380.016,61, praticamente o mesmo valor da obra do Corredor Leste-Oeste, por isso é possível que o maior erro seja nessa plataforma, pois se fosse feito o cálculo total para esse corredor, o valor total seria de R\$ 276.394.052,71, muito destoante das outras duas referências de pesquisa, motivo pelo qual se acredita que essa referência seja a errada.

A Via Mangue também fez parte das ações da Copa do Mundo FIFA de 2014, e, mais uma vez, os valores da execução financeira não são iguais, acrescentando-se o fato de haver, ainda, no sítio da SECOPA-PE uma ação de fiscalização/gerenciamento da obra que não foi

identificada nas outras plataformas. O valor total, segundo a SECOPA-PE, foi de R\$ 441.245.263,97, relativamente próximo ao da matriz de responsabilidade, que exibe um valor total de R\$ 433.200.000,00, e ao do Portal da Transparência do Governo Federal para a Copa do Mundo FIFA de 2014, cujo valor total foi de R\$ 496.819.680,17.

As obras para o Porto do Recife têm como foco a adequação e reforma do Armazém 7 do Porto do Recife, com instalação do Terminal Marítimo de Passageiros - 2ª Etapa; esta, dentre as ações, é a que apresenta inconsistências na execução financeira, porém são as menos discrepantes. Uma possível justificativa para isso é que essa ação foi gerida pelo Município do Recife e repassada para o próprio Porto. Mas, mesmo assim, há inconsistências na execução financeira, visto que os valores deveriam ser iguais.

O viaduto da BR-408 também foi uma das obras de infraestrutura para a Copa do Mundo FIFA de 2014, muito relacionado com as obras da Arena da Copa. É uma ação que foi identificada nas três plataformas de pesquisa, possuindo o mesmo valor em duas delas; porém, é importante destacar que a ação de execução financeira está atrelada ao Governo Estadual – Tesouro do Estado – por isso foram identificados nos documentos aditivos que geraram o aumento no valor, e, por ser uma ação do Estado, é possível que o valor correto seja o identificado na SECOPA-PE, o de R\$ 34.069.031,67.

Já o ramal da BR-408 para a Copa do Mundo FIFA de 2014 é uma obra que só está identificada no portal da SECOPA-PE. Essa obra foi desenvolvida com recursos do Estado (Tesouro Estadual), tendo um valor total de R\$ 131.014.036,10; seu objetivo era integrar a BR-408 ao município de Camaragibe-PE. Possibilidades para a não identificação dessa ação nas outras referências de pesquisa é que não tenha havido o repasse da informação, ou que tenha havido o repasse, mas não a atualização do dado em sistema, ou, ainda, que essa ação esteja integrada a alguma outra ação da Copa do Mundo FIFA de 2014. De qualquer forma, isso indica mais uma inconsistência quando se faz a análise relacional dos sítios de pesquisa governamental.

As próximas duas ações foram identificadas na matriz de responsabilidade. Uma delas é a reforma na Torre de Controle¹⁵⁶ do Aeroporto, informação encontrada no documento, com um valor global de R\$ 19.800.000,00; segundo Cavalcanti (2013), a ação foi retirada da matriz de responsabilidade e, por isso, a obra nunca aconteceu, entretanto, não houve atualização

¹⁵⁶ De acordo com Cavalcanti (2013), “Orçado em R\$ 18,5 milhões, o projeto se mostrava complicado para sair do papel há algum tempo. Ao longo de 2012, dois processos licitatórios foram abertos para dar início à construção — um em abril, outro em outubro — e ambos fracassaram porque as empresas participantes não cumpriram com as exigências mínimas estipuladas. A obra, sequer iniciada, era a única da Infraero para o Mundial em Pernambuco.”.

dessa informação no Portal da Transparência – Matriz de Responsabilidade. A outra ação, denominada de Modernização da infraestrutura e serviços e suporte às competições, não é explicada e possui um valor de R\$ 371.220.000,00. Não se encontrou nada que ajude a identificar essa obra, portanto fica complicado chegar a alguma conclusão sobre essa informação; é possível que ela esteja inserida em outras ações nas outras plataformas. Essa é mais uma das inconsistências de execução financeira entre os sítios governamentais.

Por fim, foram identificadas essas atividades denominadas de estruturas complementares (Copa das Confederações de 2013 e Copa do Mundo FIFA de 2014), que foram desenvolvidas com recurso do governo estadual. Foram encontradas informações em dois sítios (SECOPA-PE e Portal da Transparência). De acordo com os documentos pesquisados na SECOPA-PE, as ações são equivalentes para os dois grandes eventos, tendo como foco os serviços de locação, instalação, montagem, manutenção, conservação e desmontagem de estruturas temporárias, com planejamento, coordenação, monitoramento e fornecimento de infraestrutura e apoio logístico. Os recursos não apresentam grandes diferenças, principalmente, os relacionados à Copa das Confederações, cuja diferença é de R\$ 700.000,00, mas, mesmo assim, são identificadas inconsistências nessas duas ações.

Como consideração final deste tópico, é necessário destacar que não deveriam existir tais inconsistências, pois as informações de execução financeira deveriam ser iguais, ou seja, o ente responsável pelo gasto (federal, estadual e/ou municipal) deveria repassar as informações, gerando a homogeneização dos dados, visto que são informações públicas sobre recursos públicos que não deveriam ser divulgados com essas inconsistências. Isso só gera dúvidas quanto ao real gasto para a Copa do Mundo FIFA de 2014, pois como não há um sítio de referência para informar que esses são os dados corretos, a única certeza é que, ao analisar as informações, restarão dúvidas sobre os custos de cada obra para os cofres públicos dos respectivos governos (federal, estadual e/ou municipal).

Outro ponto que deve ser contestado é o enaltecimento da dita “ação de inovação” de grande importância, que é o Portal da Transparência do Governo Federal para Copa do Mundo FIFA de 2014, pois mesmo nele há inconsistências quando comparados os dados da plataforma e os da matriz de responsabilidade. Em resumo, na atual situação não se sabe os gastos e qual das informações é a correta, se é que não há outra base de dados, uma análise mais minuciosa dos Tribunais de Contas (TCU e TCE) para os respectivos gastos. Portanto, considera-se que essas inconsistências não ajudam na valorização dos arranjos institucionais, visto que esses recursos são públicos e deveriam ser usados com mais rigor e transparência. No próximo tópico

serão debatidas mais especificamente as ações desenvolvidas por esses arranjos, ou seja, o que foi feito e finalizado e quais ações ainda não foram desenvolvidas.

6.3 OS ARRANJOS INSTITUCIONAIS E AS OBRAS DA COPA DO MUNDO FIFA 2014: QUAL FOI O LEGADO DA COPA?

6.3.1 Ainda durante a Copa do Mundo FIFA de 2014: um dia de caos para o planejamento urbano-regional em Pernambuco

Como ponto de partida para a análise do legado da Copa, é necessário chamar a atenção para os problemas de escoamento das águas pluviais evidenciados na época da Copa do Mundo FIFA 2014 na RMR, no estado de Pernambuco, e que mostrou as diversas fragilidades de ordenamento territorial, contrapondo-se à realidade de uma Arena multiuso “padrão FIFA”. Fato extensivo à maioria das cidades brasileiras.

No dia 26/06/2014, ocorreu um jogo da primeira fase do campeonato, às 13h, entre Estados Unidos e Alemanha. Nesse dia, a cidade do Recife registrou muitos pontos de alagamento, trânsito interrompido e outros transtornos devido às chuvas das últimas 24h daquele dia; segundo a APAC (Agência Pernambucana de Águas e Clima), havia chovido 58 mm. Os problemas gerados foram extensivos a toda a RMR, como mostra a Figura 37.

FIGURA 37 - ALAGAMENTOS NA CIDADE DO RECIFE 26/06/2014



Fonte: http://espn.uol.com.br/noticia/421175_chuva-alaga-Recife-e-complica-trajeto-rumo-a-arena-pe-eua-x-alemanha-pode-ser-adiado.

A cidade e seu entorno tiveram um volume de precipitações que gerou alagamentos nas diversas vias e avenidas da RMR. As principais consequências foram (Figura 40): vias alagadas; lentidão no trânsito; dificuldade de acesso às vias, entre outros problemas. Esse fato pontual mostrou uma fragilidade e deficiência que, praticamente, todas as cidades-sede da Copa

do Mundo FIFA no Brasil enfrentam – a falta de planejamento urbano-regional dos arranjos institucionais para melhoria das cidades que, muitas vezes, só objetivam o empreendedorismo urbano, como foi o caso de muitas cidades da Copa do Mundo FIFA de 2014 no Brasil.

Para evidenciar essa afirmação, é importante destacar que no Brasil não existe um sistema de ordenamento territorial, cada município faz da “melhor” forma; o que existem são regras setoriais (meio ambiente, patrimônio, urbanismo) que não dialogam entre si e muito menos com os sistemas de financiamento do desenvolvimento urbano-regional. Por sua vez, o que poderia promover o gerenciamento territorial seriam os planos diretores, porém estes ou se comportam como mera expressão dos interesses econômicos¹⁵⁷ (empreendedorismo urbano para os grandes empresários locais-mundiais), ou simplesmente não regulam nem definem os investimentos em nenhuma cidade do Brasil. Além do mais, os planos diretores são municipais, só que muitas das nossas cidades são aglomerados ou regiões metropolitanas que não possuem uma regulação metropolitana, ocasionando problemas na forma de gerir esses aglomerados, uma vez que cada Município quer gerir sua cidade da sua forma e essa autonomia em relação às outras escalas federativas é garantida desde 1988, com a Constituição..

Todas essas breves informações foram exibidas para milhões de espectadores no dia 26/06/2014, quando fortes chuvas geraram um caos na Região Metropolitana do Recife horas antes do jogo da Copa do Mundo FIFA de 2014 entre Estados Unidos e Alemanha (Figura 38). E o fato mais estarrecedor é que dentro da Arena Pernambuco não houve nenhum foco de alagamento, pois o estádio tem estruturas ideais, com uma drenagem excelente para o desenvolvimento do espetáculo.

FIGURA 38 - ARENA DE PERNAMBUCO, JOGO EUA X ALEMANHA EM 26/06/2014



Fonte: <http://esportes.ne10.uol.com.br/futebol/noticia/2014/07/18/drenagem-da-arena-pernambuco-nao-falhou-na-hora-h-499849.php>

¹⁵⁷ Albuquerque e Gomes (2013) afirmam que a cidade do Recife está mais fragmentada e articulada, porque existe um processo intenso de grandes operações urbanas movidas por sistemas de engenharias de elevada tecnologia concebidos por grandes empreendedores imobiliários de capital local e internacional. As autoras indicam que no plano diretor de 2004 a cidade do Recife já tinha indicativos de algumas mudanças estruturais em algumas áreas da cidade, focando esse empreendedorismo urbano.

Contudo, esse fato mostrou que o estádio, por ser moderno e planejado, apresentou estrutura para suportar chuva sem nenhum impacto para o jogo, ou seja, são estruturas de primeiro mundo como os grandes estádios dos países europeus. Em compensação, a cidade do Recife e sua Região Metropolitana (RMR), como não possuem planejamento urbano (não são cidade planejadas), se mostraram com uma estrutura de um país de terceiro mundo, em resumo, uma cidade sem nenhum tipo de planejamento urbano-regional. Após esse breve tópico narrando esse problema ocasionado por uma chuva, serão debatidas no próximo tópico as obras da Copa e como foram desenvolvidas via arranjos institucionais híbridos de execução.

6.3.2 As obras da Copa do Mundo FIFA de 2014: uma análise geral-situacional dos arranjos institucionais híbridos de execução

Para um melhor entendimento do que se está chamando de análise geral-situacional, é viável explicar que serão feitas análises das obras para Copa do Mundo FIFA de 2014, objetivando uma verificação das obras para o período da Copa (2014), como também para o Pós-Copa, essas duas a partir de matérias jornalísticas publicadas em diversos veículos de comunicação; e, para a atual situação, a análise se dará a partir de uma pesquisa de campo (empirismo) datada nos períodos de 05/09/11/12 de janeiro de 2017.

A apresentação será feita por obra, ou seja, será uma análise estruturalista, tendo como foco a melhor compreensão da situação de cada obra relacionada à Copa do Mundo FIFA de 2014. Também serão identificados os arranjos institucionais de investimento (público – público) e os arranjos institucionais de gestão e execução (público – privado). Outro ponto importante a ser destacado é que em certas análises de determinadas obras haverá questões especulativas, ou seja, hipóteses para determinadas situações que não foram o foco da pesquisa ou que não foram desenvolvidas por falta de escopo.

Essa análise terá como foco o resultado final, pois, mesmo com atrasos, se a obra foi finalizada, ela se torna um legado para a RMR, uma vez que os cidadãos poderão usufruir de suas estruturas. Mas, é importante destacar a relação de planejamento e gestão dos arranjos institucionais de gestão e execução (público – privado) para essas ações, visto que estas deveriam ter sido entregues no prazo estipulado, pois eram ações relacionadas à Copa do Mundo FIFA de 2014 e deveriam estar prontas nessa época.

Sendo assim, será desenvolvida, nessa primeira análise, uma verificação geral para todas as obras, verificando quais delas estavam prontas (100%) para a Copa do Mundo FIFA de 2014. As obras analisadas são: Arena Pernambuco, Viaduto da BR-408, Ramal da Copa,

Estação de metrô Cosme e Damião, BRT Leste-Oeste, BRT Caxangá, BRT Norte-Sul, Porto do Recife, Via Mangue, Passarela do aeroporto e torre de controle do Aeroporto do Recife; sinalização trilingue, Reforma do Centro de Atendimento aos Turistas (CAT) – Recife, Acessibilidade nos atrativos turísticos – Recife e outras obras de menor importância ou sobre as quais não havia muita informação nas plataformas de pesquisa.

A primeira análise geral está relacionada aos arranjos institucionais identificados nas ações da Copa do Mundo FIFA de 2014; foram identificados a partir das pesquisas em sítios especializados, já mencionados anteriormente, para os eventos supracitados nesta tese. São três tipos de arranjos institucionais que se diferenciam na sua forma de atuação com outros entes, são eles: Arranjos Institucionais Públicos – financiamento; Arranjos Institucionais Híbridos – financiamento e Arranjos Institucionais híbridos – execução. Como as ações são direcionadas pelo poder público com foco em uma ação/gestão pública, todos os arranjos terão como base uma instituição pública.

O primeiro arranjo institucional ocorreu entre instituições públicas. Sendo mais específico, uma delas promoveu o financiamento da ação e a outra recebeu o recurso para desenvolver a execução da ação com uma empresa privada, o terceiro arranjo. O segundo arranjo institucional é a relação contratual entre uma instituição pública e outra privada para promoção de alguma ação atrelada à Copa do Mundo FIFA de 2014, ora para o setor turístico, ora para as ações na Arena da Copa em Pernambuco - SPE Arena Pernambuco Negócios e Investimentos S.A. Por fim, e já mencionada, a terceira ação está atrelada às instituições públicas que foram financiadas por alguma outra instituição pública e que contrataram, por algum processo de licitação (concorrência, pregão, etc.), uma empresa privada para desenvolver as ações de serviço técnico ou obras para a Copa do Mundo FIFA 2014.

Esses arranjos encontram-se esquematizados no Quadro 5, totalizando 48 arranjos institucionais, divididos da seguinte forma: 13 arranjos institucionais públicos, pois em um deles não se identificou a origem do recurso (Terminal Integrado Cosme e Damião – 2); o número dos arranjos institucionais híbridos para execução foi de 18, isso porque não se identificou a relação institucional para a obra de metrô da Estação Cosme e Damião e houve 5 relações diretas entre o Ministério do Turismo e empresas privadas; e, finalmente, os arranjos institucionais híbridos para o financiamento foram 2 para a SPE Arena Pernambuco Negócios e Investimentos S.A e mais 15 ações para a área turística, focando principalmente o setor hoteleiro, objetivando melhorias para a Copa do Mundo FIFA de 2014.

QUADRO 6 - OS ARRANJOS INSTITUCIONAIS IDENTIFICADOS NAS AÇÕES DA COPA DO MUNDO FIFA DE 2014

Ação/obra	Fluxo dos recursos	Arranjos Institucionais Públicos – financiamento	Arranjos Institucionais Híbridos – financiamento	Arranjos Institucionais híbridos – execução	Nº de Arranjos Institucionais
Arena Pernambuco (Obra)	Origem	BNDDES	. BNB . BNDDES	Governo do Estado de Pernambuco	4
	Destino	Governo do Estado de Pernambuco	. SPE Arena Pernambuco Negócios e Investimentos S.A.	SPE Arena Pernambuco Negócios e Investimentos S.A.	
Arena Pernambuco (Gerenciamento)	Origem	SEPLAG	-	SECOPA-PE	2
	Destino	SECOPA-PE	-	Consórcio PROJETEC - Maia Melo	
Viaduto da BR-408	Origem	Governo do Estado de Pernambuco	-	Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Pernambuco - DER-PE	2
	Destino	DER-PE	-	VIA ENGENHARIA S. A.	
Ramal da Copa	Origem	Governo do Estado de Pernambuco	-	SECID	2
	Destino	SECID	-	Consórcio Mendes Júnior - SERVIX (Empresas: Mendes Júnior Trading e Engenharia S/A)	
Estação Cosme e Damião	Origem	Governo Federal (PAC)	-	Não identificado	1
	Destino	Prefeitura da Cidade do Recife	-	Não identificado	
Terminal Integrado Cosme e Damião	Origem	Caixa Econômica Federal	-	Secretaria das Cidades - SECID	2
	Destino	Secretaria das Cidades - SECID	-	JAG Empreendimentos LTDA	
Terminal Integrado Cosme e Damião - 2	Origem	Não identificado	-	Secretaria das Cidades - SECID	1
	Destino	Secretaria das Cidades - SECID	-	Consórcio Quality Empreendimento e Processo Engenharia LTDA	
BRT Leste-Oeste	Origem	Caixa Econômica Federal	-	Secretaria das Cidades - SECID	2
	Destino	. Secretaria das Cidades - SECID	-	. Consórcio Mendes Júnior - SERVIX (Empresas: Mendes Júnior Trading e Engenharia S/A)	
BRT Caxangá	Origem	. Caixa Econômica Federal	-	. Secretaria das Cidades - SECID	2
	Destino	. Secretaria das Cidades - SECID	-	. Mendes Júnior Trading e Engenharia S.A.	
BRT Norte-Sul	Origem	. Caixa Econômica Federal	-	. Secretaria das Cidades - SECID	2
	Destino	. Secretaria das Cidades - SECID	-	. EMSA - Empresa Sul Americana de Montagens S.A	

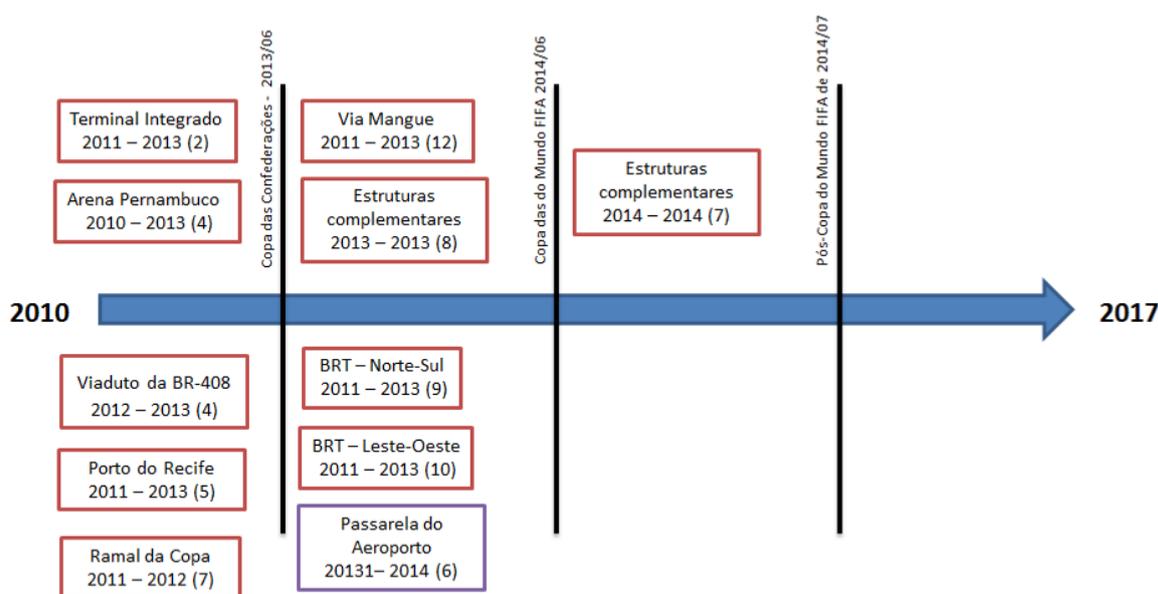
Porto do Recife – Terminal – Armazém 7	Origem	. Secretaria de Portos da Presidência da República	-	. Porto do Recife S/A	2
	Destino	. Porto do Recife S/A	-	. Concrepoxi Engenharia LTDA	
Via Mangue - Obra	Origem	. Caixa Econômica Federal		. Empresa de Urbanização do Recife - URB	2
	Destino	Empresa de Urbanização do Recife - URB	-	. Construtora Queiroz Galvão	
Via Mangue - Gerenciamento	Origem	. Caixa Econômica Federal	-	. Empresa de Urbanização do Recife - URB	2
	Destino	. Empresa de Urbanização do Recife - URB	-	. Consórcio JBS Engenharia LTDA / PROJETEC - Projetos Técnicos LTDA	
Acessibilidade nos atrativos turísticos – Recife	Origem			. Ministério do Turismo	1
	Destino			. Colmeia Arquitetura E ENG. LTDA	
Acessibilidade nos atrativos turísticos – Olinda	Origem			. Ministério do Turismo	1
	Destino			. TEP Construtora LTDA - EPP	
Implantação/ Reforma/ Adequação de Centros de Atendimento aos Turistas (CAT) - Recife	Origem			. Ministério do Turismo	1
	Destino			. GR Projetos e Empreendimentos Imobiliários LTDA	
Sinalização Turística nos atrativos turísticos – Recife - Obra	Origem			. Ministério do Turismo	1
	Destino			. SN Sinalizadora Nacional e Serviços LTDA	
Sinalização Turística nos atrativos turísticos – Recife - Serviço	Origem			. Ministério do Turismo	1
	Destino			. SN Sinalizadora Nacional e Serviços LTDA	
Passarela do Aeroporto	Origem	. Governo do Estado de Pernambuco		. Secretaria das Cidades - SECID	2
	Destino	. Secretaria das Cidades - SECID		. Consórcio Pottencial Triunfo	
Desenvolvimento do turismo	Origem	-	BNDES e BNB	-	15
	Destino	-	Com 15 instituições privadas do setor hoteleiro	-	
Torre de controle do Aeroporto	OBRA NÃO EFETUADA				0
Total de arranjos institucionais					48

Fonte: Desenvolvido pelo autor (2017).

Após identificados todos os arranjos institucionais a partir das plataformas de pesquisa, serão analisadas de forma generalista as ações temporalizadas dos arranjos institucionais híbridos de execução, pois são eles os principais atores desse processo, visto que são eles que executam e gerenciam as ações para a Copa das Confederações e Copa do Mundo FIFA de 2014.

Como ponto de partida e para facilitar a compreensão, foram desenvolvidas figuras representativas do processo cronológico dos contratos das ações com as empresas executoras, ou seja, foram feitas representações temporais de cada sítio pesquisado indicando as devidas inconsistências das informações para a questão do tempo das obras e ações para os dois eventos supracitados.

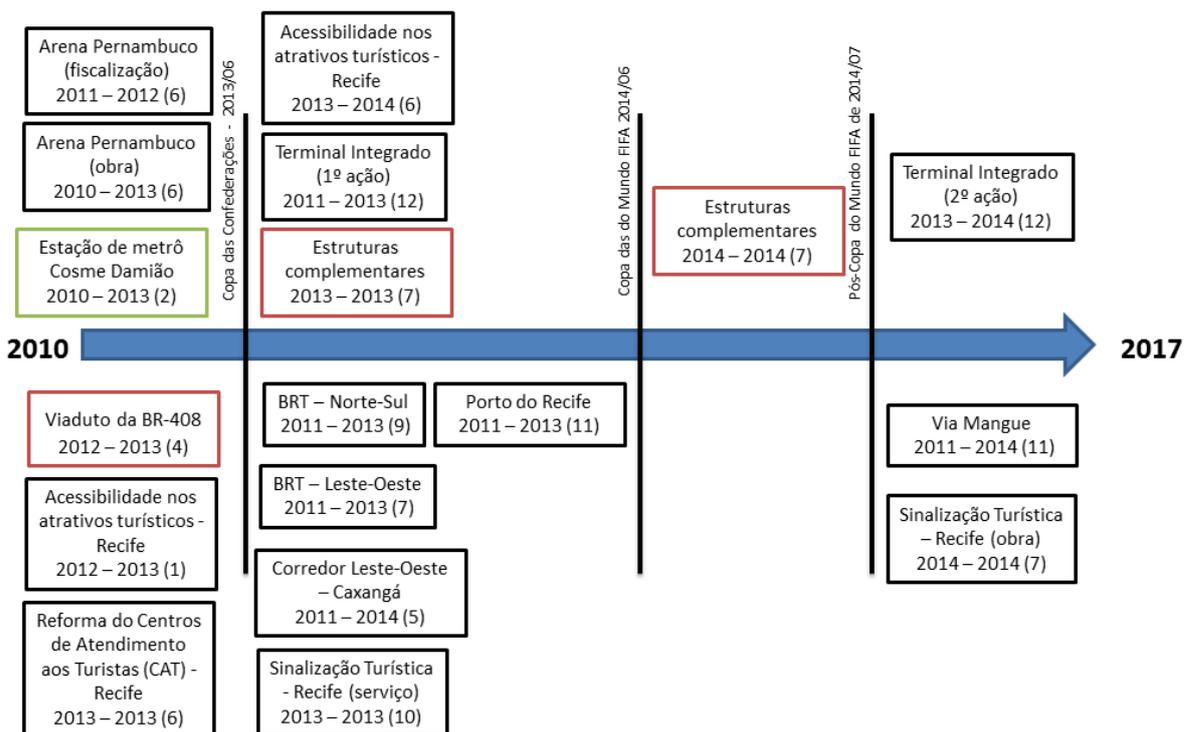
FIGURA 39 - LINHA DO TEMPO DAS AÇÕES PORTAL DA SECOPA-PE



Fonte: SECOPA-PE - Desenvolvido pelo autor (2017).

A partir das análises dos contratos para essas ações destacadas no sítio da SECOPA-PE (Figura 39), entender-se-ia que os processos de entrega de todos os projetos estariam no prazo. É importante destacar que a passarela do aeroporto não foi uma obra identificada na SECOPA-PE, ela foi identificada na CEPE, por isso aparece na figura com uma cor diferente (roxo). O importante de verificar é que todas essas ações, no contrato, deveriam ter sido apresentadas antes do evento da Copa do Mundo FIFA de 2014; as únicas que deveriam ter sido entregues após esse prazo são as ações complementares que acabam posteriormente ao evento. Foram verificadas 11 ações relacionadas aos dois eventos.

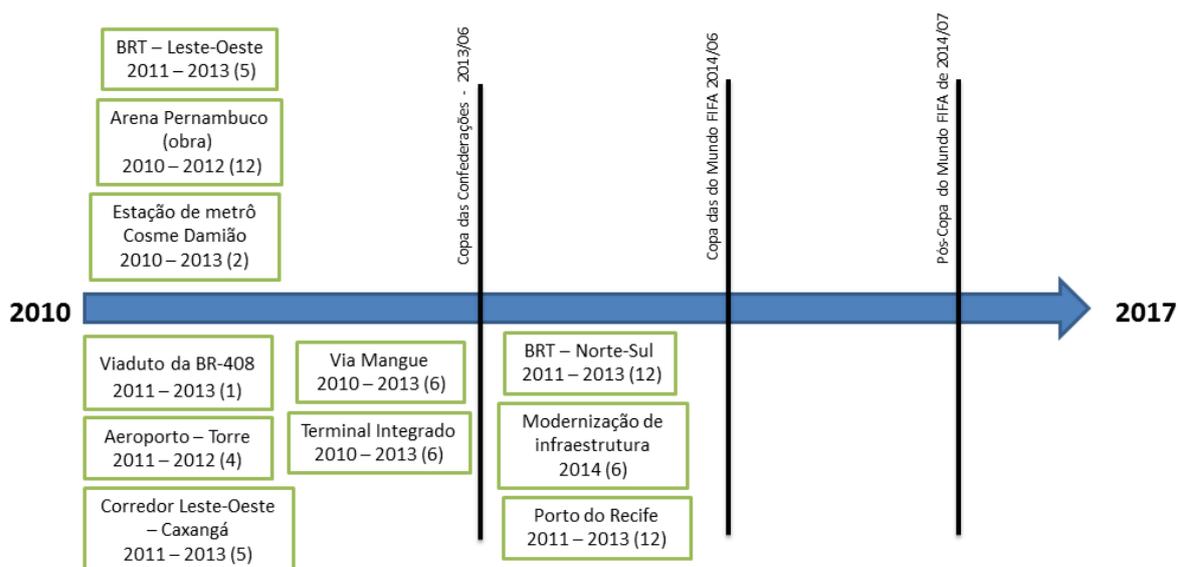
FIGURA 40 - LINHA DO TEMPO DAS AÇÕES PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DA COPA – GOVERNO FEDERAL



Fonte: Portal da Transparência da Copa – Governo Federal. Desenvolvido pelo autor (2017).

A Figura 40 foi desenvolvida com base em informações retiradas do sítio do Portal da Transparência do Governo Federal para Copa do Mundo FIFA de 2014. É visto um maior número de ações e um maior número de descontinuidade de ações feitas até o evento. Como no sítio havia as informações sobre as ações de estruturas complementares para os dois eventos e o viaduto da BR-408, porém não havia dados, o que se tinha era a informação de que quem desenvolveu a ação foi o Estado de Pernambuco, por esse motivo, foram colocados os dados dos termos contratuais encontrados na SECOPA-PE (cor vermelha). Foi usada a mesma metodologia para a estação de metrô Cosme e Damião, porém o dado foi encontrado na Matriz de Responsabilidade (cor verde). Foram identificadas 18 ações relacionadas aos dois eventos.

FIGURA 41 - LINHA DO TEMPO DAS AÇÕES DA MATRIZ DE RESPONSABILIDADE



Fonte: Matriz de Responsabilidade. Desenvolvido pelo autor (2017).

Como última fonte de pesquisa em sítios governamentais na internet, a Matriz de Responsabilidade tinha 11 ações identificadas. Como mostra a Figura 41, todas elas estariam no prazo de entrega para a época da Copa do Mundo FIFA. É importante destacar que quando se compara as ações entre os sítios há muita inconsistência temporal e de ações, ou seja, existem ações em uma plataforma que não aparecem em outra.

Conforme pode ser visto no Quadro 7, abaixo, dentre as 15 principais obras realizadas para a Copa do Mundo FIFA de 2014, em Pernambuco, apenas 8 foram finalizadas, sendo que somente 5 foram entregues antes do início da Copa.

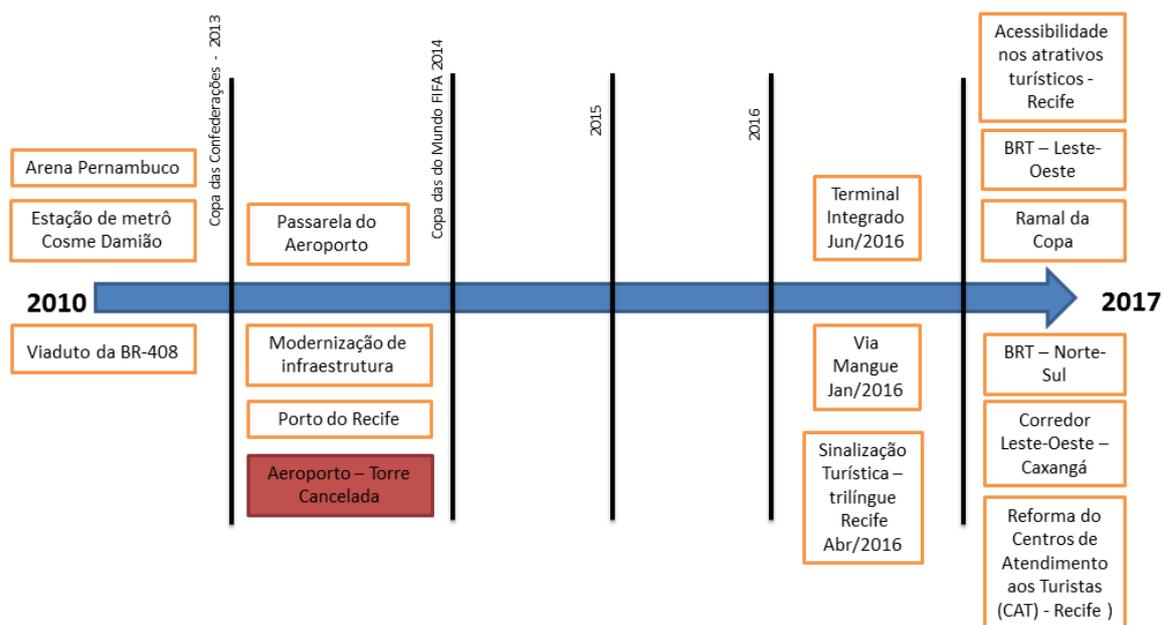
QUADRO 7 - SÍNTESE DAS OBRAS DA COPA DO MUNDO FIFA DE 2014

Ação/obra	Data de inauguração	Fonte da informação
Arena Pernambuco	Abril de 2013	http://globoesporte.globo.com/futebol/copa-do-mundo/historia/arena-pernambuco-Recife-pe.html
Viaduto da BR-408	Abril de 2013	http://especiais.ne10.uol.com.br/foi-mais-que-7x1/20-obras-da-copa/viaduto-br-408.php
Ramal da Copa	Não finalizado	Trabalho de campo
Estação Cosme e Damião	Maio de 2013	http://especiais.ne10.uol.com.br/foi-mais-que-7x1/20-obras-da-copa/metro-cosme-e-damiao.php
Terminal Integrado Cosme e Damião	Junho de 2016	http://www.diariodepernambuco.com.br/app/noticia/vida-urbana/2016/06/03/interna_vidaurbana,648453/terminal-integrado-cosme-e-damiao-comeca-a-operar-diariamente-neste-sa.shtml
BRT Leste-Oeste	Não finalizado	Trabalho de campo e http://www.grandeRecife.pe.gov.br/web/grande-Recife/brt-via-livre
BRT Caxangá	Não finalizado	Trabalho de campo e http://www.grandeRecife.pe.gov.br/web/grande-Recife/brt-via-livre
BRT Norte-Sul	Não finalizado	Trabalho de campo e http://www.grandeRecife.pe.gov.br/web/grande-Recife/brt-via-livre
Porto do Recife – Terminal – Armazém 7	Outubro de 2013	http://especiais.ne10.uol.com.br/foi-mais-que-7x1/20-obras-da-copa/terminal-maritimo-de-passageiros.php
Via Mangue	Janeiro de 2016	http://jonline.ne10.uol.com.br/canal/cidades/geral/noticia/2016/01/21/via-mangue-finalmente-e-liberada-217831.php
Passarela do Aeroporto	Junho de 2014	http://especiais.ne10.uol.com.br/foi-mais-que-7x1/20-obras-da-copa/passarela-do-aeroporto.php
Torre de controle do Aeroporto	Cancelada a obra	http://zh.clicrbs.com.br/rs/esportes/noticia/2013/11/aeroporto-fica-sem-nova-torre-de-controle-na-capital-pernambucana-4349642.html
Sinalização trilingue	Abril de 2016	Trabalho de campo
Reforma dos Centros de Atendimento aos Turistas (CAT) - Recife	Não finalizado	http://blogs.ne10.uol.com.br/jamildo/2014/06/03/convenio-entre-governo-federal-e-prefeitura-para-reforcar-turismo-no-Recife-so-existe-no-papel-diz-oposicao/
Acessibilidade nos atrativos turísticos - Recife	Não finalizado	http://jonline.ne10.uol.com.br/canal/cidades/geral/noticia/2016/05/12/projeto-estadual-leva-acessibilidade-a-pontos-turisticos-do-Recife-235307.php

Fonte: Desenvolvido pelo autor (2017).

Como pode ser observado, das obras relacionadas à mobilidade urbana, apenas o viaduto da BR-408 foi inaugurado dentro do prazo da Copa das Confederações de 2013 e Copa do Mundo FIFA de 2014. O restante, ou foi finalizado fora do prazo do evento ou ainda não foi concluído. As obras que tinham relação com a Arena da Copa, por exemplo, o viaduto e a estação de metrô Cosme e Damião foram entregues no prazo para os dois eventos, logicamente porque eram ações que deveriam existir para que acontecessem os eventos em 2013 e 2014. A passarela do aeroporto só ficou pronta dias antes do início da Copa do Mundo FIFA de 2014 no Brasil, contudo sem que as escadas rolantes funcionassem. Isso significa que houve erros no planejamento e execução da ação. Porém, todas essas ações serão analisadas mais adequadamente nos pontos específicos de cada obra da Copa, como já supracitado. Para facilitar a compreensão das discontinuidades temporais na execução das ações, segue a Figura 45, relacionada ao assunto.

FIGURA 42 - LINHA DO TEMPO DAS AÇÕES OBRAS



Fonte: Sítios pesquisados e trabalho de campo (2017).

Nesta Figura 42 é possível verificar como estão (em 2017) as obras para a Copa do Mundo FIFA de 2014 e também fazer uma breve comparação com as outras figuras (39, 40 e 41), indicando uma falta de planejamento, pois, praticamente, todas as obras estavam fora do prazo acordado em contratos analisados nas páginas governamentais sobre a Copa do Mundo FIFA de 2014. Isso indica que não houve um planejamento e execução adequados, pois de 16 ações 10 ficaram atrasadas, e destas, 6 estavam sem previsão de término até o dia do trabalho de campo (janeiro de 2017), quando se verificou que não havia nenhum tipo de obra para dar continuidade ao atraso, além de uma ação ter sido cancelada (Torre do Aeroporto).

Para um melhor entendimento da distribuição espacial dessas obras da Copa do Mundo de 2014, relacionadas ao Quadro 6 e à Figura 43, foi desenvolvido um mapa com parte da RMR para mostrar espacialmente qual a situação e a distribuição das obras no território da RMR. Destaca-se a situação da cidade da Copa e as discontinuidades das obras de mobilidade urbana relacionadas ao BRT, principalmente no município de Camaragibe (PE-005), na Rua Benfica e na Avenida Conde da Boa Vista (ambas em Recife) para o BRT Leste-Oeste; e para o que se refere ao BRT Norte-Sul, suas respectivas estações na Avenida Olinda, Agamenon Magalhães, Pan Nordestina (PE-15) (Olinda), Paulista a PE-15 seguindo para Abreu e Lima e, finalmente, a BR-101 para o município de Igarassu. Algumas discontinuidades são situações observadas por não haver os projetos das estações e outras por as obras não terem sido terminadas (até janeiro/2017), conforme será verificado no trabalho de campo do próximo tópico.

FIGURA 43 – MAPA SITUACIONAL DAS OBRAS DA COPA DO MUNDO 2014



Fonte: Elaboração Felipe Alves (2017), a partir dos dados do trabalho de campo.

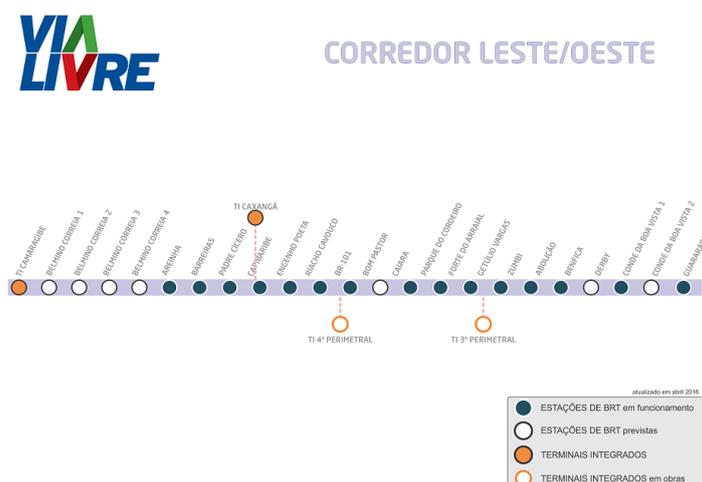
6.4 REFLETINDO SOBRE AS OBRAS DE MOBILIDADE URBANA PARA A RMR

As ações de mobilidade urbana foram as que tiveram maior impacto negativo, pois muitas delas foram finalizadas depois da Copa do Mundo FIFA de 2014 e outras tantas ainda não foram finalizadas. Em resumo, e em uma perspectiva geral, é o eixo mais problemático das ações da Copa do Mundo FIFA 2014 em Pernambuco.

6.4.1 BRT Leste-Oeste

Com base em um dos pontos de análise, coletou-se a Figura 44 na página da empresa estatal Grande Recife¹⁵⁸, uma das responsáveis pela obra do BRT; a figura mostra a atual situação do BRT Leste-Oeste para as cidades de Recife e Camaragibe. Nela são verificados os pontos negativos identificados no trabalho empírico desenvolvido no mês de janeiro/2017. Na figura abaixo, observa-se sete estações não construídas, ou seja, colocadas como “previstas” e duas estações de integração ainda não desenvolvidas (em obras). A análise de campo identifica, principalmente, nas obras da Avenida Conde da Boa Vista e da Avenida Benfica contradições nas informações que serão debatidas nesta seção.

FIGURA 44 - BRT LESTE-OESTE



Fonte: Grande Recife (2017). <http://www.grandeRecife.pe.gov.br/web/grande-Recife>.

¹⁵⁸ Segundo o sítio da instituição, após a extinção da Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos (EMTU/Recife), foi criado, formalmente, no dia 08 de setembro de 2008, o Grande Recife Consórcio de Transporte, que é a primeira experiência de consórcio no setor de transporte de passageiros em todo o país. A criação do Grande Recife só foi possível graças à Lei Federal nº 11.107, de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios constituírem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum.

Para a análise do Corredor BRT Leste-Oeste será considerada também a Avenida Caxangá, visto que ela também faz parte do Corredor. As primeiras críticas negativas a esse BRT são referentes à não finalização das estações, pois na Avenida Conde da Boa Vista são seis obras inacabadas (três para ida e três para volta), já iniciadas, porém não finalizadas, conforme pode ser verificado na Figura 45, que está logo abaixo.

FIGURA 45 - PARADA INACABADA NA AVENIDA CONDE DA BOA VISTA



Fonte: Autor (2017).

Essa realidade mostrada na figura acima é a mesma para as seis paradas da Avenida Conde da Boa Vista, que fica próximo ao Centro do Recife. Essa é a principal contradição em relação à informação da empresa estatal Grande Recife, pois ela sinaliza uma estação em funcionamento que não foi verificada como tal no trabalho de campo, e há um quantitativo maior de paradas do que o indicado pela empresa - ao invés de serem quatro, há um total de seis paradas, três para cada sentido.

A funcionalidade do BRT nessa área é limitada, visto que não há paradas, logo, os passageiros que quiserem parar só o farão na Avenida Guararapes, destacando que é de, aproximadamente, 3 km a distância entre as estações, conforme analisado no *Google Maps*. Essa situação também pode ser verificada na Avenida Benfica (Figura 46), próximo ao Supermercado Extra, que possui uma estação nessa mesma condição, divergindo da informação do Grande Recife que informa estar funcionando perfeitamente. Sobre a funcionalidade do BRT nessa área, são verificados transtornos para os passageiros que querem desembarcar no local, mas, por a estação não estar funcionando, eles só podem fazer esse desembarque na Praça do Derby; a distância percorrida é de, aproximadamente, 2 km (via *Google Maps*).

FIGURA 46 - PARADA INACABADA NA AVENIDA BENFICA



Fonte: Autor (2017).

Na Avenida Caxangá é onde se encontram os piores pontos negativos dessa obra. Além de não finalizarem todas as estações, pois há uma no viaduto, há duas estações de integração de ônibus que ainda não foram finalizadas. Isso gera um caos na mobilidade urbana, visto que uma faixa é a exclusiva para o BRT e as outras duas faixas são para os ônibus tradicionais e outros veículos (carro, moto, bicicleta, caminhão, etc.). O resultado é uma grande ineficiência no trânsito da Avenida Caxangá; o que era para melhorar o trânsito terminou gerando maiores transtornos para os transeuntes daquela região. As duas estações de integração inacabadas constam nas Figuras 47 e 48, a seguir.

FIGURA 47 - ESTAÇÃO (1) INTEGRADA DE ÔNIBUS NA CAXANGÁ



Fonte: Autor (2017).

FIGURA 48 - ESTAÇÃO (2) INTEGRADA DE ÔNIBUS NA CAXANGÁ



Fonte: Autor (2017).

Segundo o projeto, essas estações seriam uma forma de desafogar a Avenida Caxangá, pois os ônibus tradicionais iriam para vias paralelas, melhorando a distribuição dos veículos na região. Infelizmente, não se consolidou esse projeto porque as duas estações estão inoperantes, e, se um dia forem ativadas, será necessária uma reforma estrutural, gerando maiores gastos para uma estrutura que nunca foi usada. Atualmente, ela está sendo moradia para mendigos, usuários de drogas, etc. Outro ponto negativo é o viaduto da Caxangá, construído como obra para Copa, onde deveria ter uma estação do BRT, pois há uma distância de aproximadamente, 1 km. É importante ressaltar que essa obra foi muito criticada, pois o viaduto interfere em uma parcela pífia de toda a avenida. A Figura 49 indica onde seria essa estação (na parte superior).

FIGURA 49 - PARADA INACABADA NA AVENIDA BENFICA



Fonte: Autor (2017).

Haveria um elevador para levar os passageiros a essa estação e também para eles fazerem o desembarque, gerando ainda maiores gastos para a obra e para o contínuo da gestão, ou seja, produzindo um custo fixo mais elevado por conta dessa estrutura construída.

Por fim, e já analisando a última parte do corredor, que fica na cidade de Camaragibe, vê-se que não há quatro estações, o que gera grandes dificuldades para os passageiros, visto que dependendo da rota do passageiro, ele poderá desembarcar e ir para uma parada normal, dos ônibus tradicionais, ou só desembarcar na estação de integração de Camaragibe. Ou seja, isso gera no dia-a-dia um transtorno para os passageiros que seguem esse tipo de lógica. Outro grande problema é que a principal via, Avenida Belmínio Correia, não possui espaço para este tipo de estrutura BRT, ficando da mesma forma que a Avenida Caxangá. Em resumo, um aglomerado de veículos nas duas ou, no máximo, três faixas que as avenidas possuem, gerando assim diversos problemas na mobilidade urbana, visto que se colocou uma estrutura de BRT em uma via que não está separada, onde há uma faixa exclusiva, porém, na hora do caos urbano, isso, normalmente, não é respeitado.

6.4.2 BRT Norte-Sul

A estrutura do BRT Norte-Sul está bem mais desenvolvida que a do BRT Leste-Oeste, porém existem algumas críticas à sua estrutura que equivalem às críticas direcionadas ao BRT Leste-Oeste; há alguns pontos onde as estações não estão construídas. Isso pode ser verificado na Figura 50, que indica os pontos com problemas, a partir das informações do Grande Recife.

FIGURA 50 - BRT NORTE-SUL



Fonte: Grande Recife (2017). <http://www.grandeRecife.pe.gov.br/web/grande-Recife>.

De acordo com a figura e o trabalho empírico, as duas estações são as últimas estruturas a serem construídas, isso significa que esta linha está quase finalizada, faltando apenas duas estruturas que deveriam já existir na linha. Porém, são perceptíveis problemas na concepção do projeto BRT (para ambos os corredores), isso equivale para o Leste-Oeste, pois como pode ser verificado na Figura 51, na Avenida Cruz Cabugá, no Centro do Recife, onde não há uma divisão para os ônibus das linhas do BRT, como deveria haver. Porém, o tamanho da pista não permitiria desenvolver a ação de forma adequada, e o que acontece é essa situação de outros veículos de transporte passando pela linha do BRT Norte-Sul. Para qualquer um dos casos, isso indica uma falta de planejamento na ação pública, pois terminou gerando transtornos na mobilidade urbana dessa região.

FIGURA 51 - BRT NORTE-SUL



Fonte: Autor (2017).

Essa estrutura mencionada acima só irá ser vista em Olinda (Rodovia PE-15, mais conhecida como Avenida Pan Nordestina) e Paulista (PE-15). Nelas há divisão das estruturas viárias (Figura 52), porém existem duas críticas a serem feitas: a primeira delas é voltada para as sinalizações para os transeuntes, que em boa parte do percurso, segue a lógica das estações de ônibus - por exemplo, as faixas de pedestres não estão colocadas de acordo com a passagem dos passageiros para as entradas e saídas das estações, o que significa mais um exemplo de falta de planejamento na ação pública e uma ação que poderia ser resolvida em um curto prazo de tempo, sendo necessário somente a colocação de sinalizações e placas -, e a segunda crítica é que a faixa exclusiva de ônibus não é apenas para os BRTs, mas sim para todas as linhas dessa região, havendo paradas distintas para cada caso.

FIGURA 52 - BRT NORTE-SUL



Fonte: Autor (2017).

Outra crítica identificada no trabalho empírico é que para as cidades de Recife, Paulista e Olinda há um quantitativo de estações adequado para desembarque e embarque de passageiros, ou seja, existem várias opções de descida nos percursos dessas cidades. Porém, para Abreu e Lima (Avenida Brasil – BR-101) e Igarassu (BR-101) só vai existir uma estação para cada município. Isso significa que só há uma opção de desembarque para Abreu e Lima, em um local, pois a estação está conectada ao terminal de integração de ônibus, e no caso de Igarassu são duas as possibilidades de parada, uma na estação do BRT e a outra no terminal integrado de ônibus. Isso pode indicar uma falta de planejamento para a estruturação da RMR no sentido da mobilidade urbana, pois o BRT Norte-Sul deveria ter a mesma continuidade para todos os municípios, porém é possível que tenha havido um estudo indicando que só se necessitaria dessas estruturas.

Outro ponto a destacar é que boa parte dessas obras só ficou pronta em 2016, ou seja, muitas estações e o terminal integrado de ônibus de Abreu e Lima iniciaram as operações no segundo semestre de 2016. Mais um indicativo de falta de planejamento e gestão, pois todas essas estruturas deveriam estar prontas no ano de 2014, ano da Copa do Mundo FIFA de 2014. Isso ficou notório porque no trabalho de campo algumas estações tinham a informação em adesivos de que estavam funcionando, o que pode ser verificado na Figura 53, abaixo.

FIGURA 53 - BRT NORTE-SUL



Fonte: Autor (2017).

Como os BRTs são as obras mais críticas e que ainda não foram finalizadas, é importante destacar que muitas matérias a respeito deles foram publicadas durante esses últimos quatro anos. Um exemplo dessa informação foram as matérias publicadas um ano após o evento da Copa do Mundo FIFA: Barbosa (2014, 2015), em matérias do Portal G1, e Passo (2015), em 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 sequer estão adequadas para o uso da população.

Nessas matérias é possível verificar a indignação da população que não usa adequadamente os BRTs um ano após a Copa do Mundo FIFA de 2014. Em resumo, a mobilidade urbana, que seria um dos principais legados da Copa, visto que é um dos grandes problemas da RMR, ficou e, ainda está inacabada, gerando transtornos para uma parcela da sociedade pernambucana que necessita dessas vias para se locomover. Assim, concluindo a discussão sobre as obras do BRT, as quais possuem problemáticas similares, verifica-se que não houve um bom planejamento e gestão dos arranjos institucionais híbridos de execução para essas duas obras de mobilidade urbana – os BRTs.

Para finalizar, Fabrício (2017) apresenta novidades sobre as ações nos BRTs da RMR:

Com a demora na conclusão dos terminais da 3ª e da 4ª Perimetrais, o Grande Recife Consórcio de Transporte Metropolitano definiu o plano B para a integração temporal por meio das estações de BRT da Avenida Caxangá. Na prática, a integração prevista para ocorrer nos terminais localizados na avenida, mas ainda em obras, será feita diretamente em três das seis estações de BRT que integram o Corredor Leste/Oeste na Caxangá, além da estação da BR-101. Com essa estratégia, 36 ônibus vão deixar de circular pela Avenida.

A ideia, portanto, é promover uma diminuição dos fluxos de ônibus na região. Em resumo, o que está sendo feito é um paliativo para a ausência das obras iniciais, as estações de integração de ônibus, mas pelo menos, depois de três anos, está-se preocupando com melhorias para a mobilidade urbana daquela região.

E, finalmente, o Grande Recife (2017) informa, em seu sítio, que as obras atrasadas nos dois corredores BRT (Norte-Sul e Leste-Oeste) vão iniciar as ações de reforma ou construção. No BRT Leste-Oeste, a obra é para a estação BRT Derby-Benfica (reforma), iniciada no último dia 23 de janeiro deste ano (2017), no valor de R\$ 1.041.297.18¹⁵⁹ e estimativa de prazo para conclusão de seis meses; a empresa que executará os serviços é a Planes Engenharia LTDA. Já para o BRT do Corredor Norte-Sul, a nova estação, em obras (construção), ficará próxima à Faculdade Joaquim Nabuco e ao Shopping North Way, no município do Paulista; o prazo de execução da obra é de seis meses e, de acordo com o sítio, o investimento total será de R\$ 2.500.000,00.

6.4.3 Ramal da Copa (viaduto da BR-408, Terminal Integrado e Metrô Cosme e Damião)

Pelo fato de o Ramal da Copa interligar todas as obras de mobilidade urbana relacionadas à Arena Pernambuco e Cidade da Copa, serão analisadas, neste tópico, todas as obras relacionadas com essa integração: o viaduto da BR-408, e o Terminal Integrado e Metrô Cosme e Damião. Cada obra teve seu próprio arranjo institucional para o financiamento e execução, contudo a ideia de analisá-las de forma integrada é pelo fato de todas estarem na mesma área. A Figura 54 indica o que é o Ramal da Copa.

¹⁵⁹ Dado do sítio: <http://www.blogdasppps.com/2017/01/secid-realiza-serie-de-acoes-nesta-segunda-23-para-agilizar-obras-de-mobilidade-no-grande-Recife.html>.

FIGURA 54 - RAMAL DA COPA



Fonte: <http://blogs.diariodepernambuco.com.br/mobilidadeurbana/index.php/2011/10/o-nascimento-de-uma-cidade-programada/ramal-da-cidade-copa/>.

De acordo com matéria do Grande Recife (2011), o Ramal Cidade da Copa tem início na Avenida Belmino Correia, em Camaragibe, próximo à estação do metrô e do Terminal Integrado de Camaragibe. Com 6,3 Km de extensão, o Ramal segue paralelo à linha do metrô, passando pelo Rio Capibaribe e cruzando a Cidade da Copa, até a BR-408, que está sendo duplicada. O Ramal Cidade da Copa terá duas pistas para carro em cada sentido e uma ciclovia. Será construída uma ponte sobre o rio Capibaribe e um viaduto sobre o metrô.

Na pesquisa empírica foi verificado que boa parte da obra já está desenvolvida, mas foram identificados alguns pontos não construídos e outros negligenciados por conta do tempo da obra. A primeira análise do Ramal da Copa é de uma estrutura não finalizada, a ponte sobre o Riacho Mesquita, que teria outra faixa e não foi finalizada, inclusive parte da estrutura ainda se encontrava no ambiente, ou seja, a estrutura já não estava em perfeitas condições. As Figuras 55 mostram a descrição acima a respeito das obras do Ramal da Copa nas proximidades da Arena Pernambuco.

FIGURA 55 - RAMAL DA COPA E AS OBRAS INACABADAS



Fonte: Autor (2017).

Além disso, foram identificadas estruturas de desapropriação semidestruídas no Ramal da Copa, indicando uma negligência com relação às obras que iriam acontecer, no caso da Cidade da Copa, ou simplesmente uma área pouco usada que tem a pista, mas o percurso desse caminho para o mesmo ponto de outra via do Ramal da Copa, conforme pode ser observado na Figura 56.

FIGURA 56 - RAMAL DA COPA E AS OBRAS INACABADAS



Fonte: Autor (2017).

E, finalmente, para a análise do Ramal da Copa é verificado que alguns pontos não possuem sinalização adequada e outros pontos do trajeto estão necessitando de reparos, tais como aparo da mata, placas de sinalização, pontos de divisão de pista, entre outros. A Figura 57 indica o problema, aqui, descrito, pois este ponto é o da ligação com o Terminal Integrado de Camaragibe.

FIGURA 57 - RAMAL DA COPA E AS OBRAS INACABADAS



Fonte: Autor (2017).

A obra Ramal da Copa está em bom estado, até porque tem pouco menos de quatro anos, mas já apresenta necessidade de reparos em alguns pontos, como demonstrado, necessitando da finalização das obras tanto na duplicação da ponte quanto na retirada das obras de desapropriação. Por esse motivo, nesta tese considera-se que essa obra, mesmo já sendo usada, ainda está inacabada. E para ratificar essa informação, Saboia (2016), no Blog das PPPs (Parcerias Público-Privada), informa que a Secretaria das Cidades, no dia 21/07/2016, iniciou o processo licitatório pelo sítio do Diário Oficial do Estado de Pernambuco, solicitando contratação para execução dos serviços do remanescente do viaduto 2 do Ramal da Copa. De acordo com o autor, a obra é uma das que foram paralisadas por conta de problemas contratuais com a construtora Mendes Júnior, envolvida na Operação Lava Jato. Esses fatos indicam, mais uma vez, que o planejamento e a gestão dos arranjos institucionais híbridos envolvidos nessa obra foram inadequados, visto que as obras deveriam estar prontas desde o período da Copa do Mundo FIFA, mas só ficaram, segundo o autor, neste ano de 2017.

Para as outras três obras inseridas no Ramal da Copa - viaduto da BR-408, metrô e Terminal Integrado Cosme e Damião - destaca-se que foram totalmente finalizados dentro do prazo estipulado o viaduto da BR-408 e o metrô da Estação Cosme e Damião (Figuras 58), até porque o viaduto é uma obra muito próxima à Arena Pernambuco, logo, sua não finalização geraria transtornos para os dois eventos (Copa das Confederações e Copa do Mundo), e o metrô era uma das ações de transporte para os dois eventos, portanto, ambas as obras necessitavam estar prontas a tempo.

FIGURA 58 - VIADUTO DA BR-408 E ESTAÇÃO DE METRÔ COSME E DAMIÃO



Fonte: Autor (2017).

Para finalizar, é importante destacar uma matéria jornalística do Estadão (2014), que menciona problemas de fluxo na Copa das Confederações por conta dos BRTs não estarem funcionando; ainda de acordo com a matéria, durante a Copa do Mundo FIFA de 2014, os BRTs ainda não estavam finalizados e, por isso, em algumas estações, houve uma ação estratégica para transportar os torcedores, mitigando o problema ocorrido em 2013. Já no caso do Terminal Integrado Cosme e Damiano (Figura 59), a situação foi um pouco diferente. Segundo indica o Diário de Pernambuco (2016):

Quase dois anos depois de inaugurado, o Terminal Integrado Cosme e Damiano começa a operar diariamente a partir deste sábado. Até hoje, o TI instalado em Camaragibe e inaugurado para atender à demanda da Copa do Mundo FIFA, só funcionava em dias de jogos na Arena Pernambuco, em São Lourenço da Mata.

FIGURA 59 - VIADUTO DA BR-408 E ESTAÇÃO DE METRÔ COSME E DAMIÃO



Fonte: Autor (2017).

De acordo com a matéria, desde o dia 03/06/2016 as linhas de ônibus que passaram a circular no terminal são: linha circular 2456 – TI Cosme e Damiano (Circular), que atende às

comunidades de Viana e Santo Antônio; linha 2459 – TI Cosme e Damião/TI Caxangá, que conta com dois itinerários, um pela Avenida Belmino Correia, em Camaragibe, e o outro atendendo ao Bairro dos Estados; e linha 2456, que faz integração temporal com a estação de metrô de Camaragibe. Segundo a matéria, ao todo, dez veículos passariam a realizar 127 viagens por dia com um intervalo de 10 a 25 minutos entre cada uma.

Como mencionado na matéria, a obra estava pronta, porém só foi usada para os jogos da Copa de 2014 e para Jogos na Arena Pernambuco, ou seja, ações especiais relacionadas ao uso da Arena não inseridas na rotina da comunidade, por esse motivo, considera-se que a obra não gerou, no tempo correto, melhorias para a mobilidade urbana, sendo isso um absurdo, pois a parte mais complicada, que era a obra, estava pronta, o que faltou foi a gestão das linhas dos ônibus.

6.4.4 Via Mangue

De acordo com a matéria do Jornal do Comércio (2016a), a Via Mangue é uma das principais obras viárias da história¹⁶⁰ do Recife, que liga os bairros do Pina e Boa Viagem numa alternativa de trânsito na Zona Sul, proporcionando uma nova via e desafogando as avenidas Domingos Ferreira e Conselheiro Aguiar. Por ser um projeto antigo, sempre houve disputas políticas em torno da responsabilidade, da autoria pela materialização da obra. A mesma matéria indica esse problema da seguinte forma:

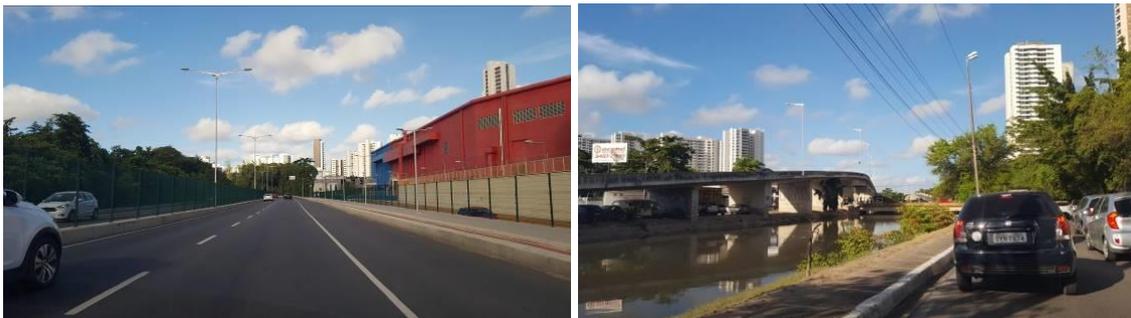
Em junho de 2014, quando foi liberada a primeira faixa da via, no sentido Pina-Boa Viagem, o PSB começou a mostrar a sua disposição de brigar pela “paternidade” da obra. Quando assumiu a gestão municipal, em 2013, Geraldo Julio encontrou a obra 38% concluída. Na liberação da primeira faixa, tentou afirmar, através de gestos políticos, que seria uma obra da sua gestão. Cogitou inaugurar a etapa da obra sem a presença da presidente Dilma Rousseff (PT), mas resolveu aguardar a agenda da petista.

Por isso essa obra tem tanta importância para o Município e o Estado. Como informado na matéria acima, a inauguração da via foi feita de forma parcial, ou seja, somente uma das faixas estava com a obra finalizada. Desse modo, para esta pesquisa, essa inauguração teve apenas um cunho político e não de funcionalidade, de melhoria da mobilidade urbana, pois a obra não estava 100% pronta.

¹⁶⁰ De acordo com a matéria do Jornal do Comércio (2016b) sobre a Via Mangue, esta “começou a ser concebida ainda na gestão de Roberto Magalhães, cujo projeto inicial chamava-se Linha Verde. Algumas alterações no projeto foram feitas e hoje a Via Mangue sai após um ‘parto político’ que demorou 20 anos, atravessou cinco mandatos municipais e três presidentes da República.”.

A data considerada nesta tese para a obra finalizada foi janeiro de 2016, quando as duas faixas começaram a funcionar, de fato, desafogando as outras estruturas viárias já mencionadas dos bairros do Pina e de Boa Viagem. No trabalho de campo (Figuras 60), foi confirmada a funcionalidade e importância da obra para a mobilidade urbana da cidade do Recife, em especial para os moradores dos bairros de Boa Viagem e Setúbal e para os que vão para o município de Jaboatão dos Guararapes.

FIGURA 60 - VIA MANGUE



Fonte: Autor (2017).

O ponto importante é que para as ações da Copa do Mundo FIFA, a Via Mangue não ajudou, pois ela não estava pronta, mas como o foco é a mobilidade urbana para os transeuntes da cidade, nesse sentido, a obra, por ser considerada de grande complexidade técnica (e política), teve seu atraso visto como de menor escala para essa ação. Portanto, mesmo com atraso nessa obra, na perspectiva de impacto funcional para os transeuntes e de impacto positivo na mobilidade urbana, pode-se dizer que o arranjo institucional de execução funcionou adequadamente.

6.4.5 Aeroportuário

Para este tema são vistas apenas três ações, duas voltadas para o Aeroporto dos Guararapes e uma para o Porto do Recife, ambas as ações tinham como foco melhorias turísticas para os passageiros que chegassem por aeronaves ou por navios. Como a temática tem uma menor quantidade de ações (3), não será necessário dividi-las, visto que o foco final das duas atividades diz respeito a melhorias nas estruturas turísticas.

A ação do Porto do Recife, que fica no centro do Recife, de acordo com o UOL, ficou pronta em outubro de 2013, não sendo usado na Copa das Confederações. Essa ação, de acordo com o Portal da Transparência do Governo Federal para Copa do Mundo FIFA de 2014, é para execução das obras de adequação e reforma do Armazém 7 do Porto do Recife com

instalação do Terminal Marítimo de Passageiros, ou seja, é para embarque e desembarque de navios (transatlânticos) na cidade do Recife. Essa estrutura pode ser verificada nas Figuras 61.

FIGURA 61 - TERMINAL MARÍTIMO DE PASSAGEIROS – PORTO DO RECIFE



Fonte: Autor (2017)

Na pesquisa de campo, a partir de uma entrevista informal, foi informado que esse terminal marítimo vem funcionando normalmente, porém a quantidade de passageiros em desembarque e embarque é pouca, de acordo com o funcionário, e segue uma sazonalidade, ou seja, períodos específicos para seu uso; inclusive, no dia da visita (05/01/2017), o terminal estava fechado.

Para as obras do Aeroporto dos Guararapes, em Recife, é importante destacar que uma delas foi cancelada, a torre de controle, como coloca Cavalcanti (2013). Nesse sentido, só houve a passarela como obra do aeroporto e, mesmo assim, não foi identificada pelos portais da transparência, mas sim pelo Diário Oficial do Governo do Estado. A passarela¹⁶¹, de acordo com o Portal G1 (2014), foi finalizada dias antes do evento da Copa do Mundo FIFA, ou seja, para o evento da Copa das Confederações não foi utilizada, mas como obra da Copa do Mundo funcionou adequadamente (Figura 62). As duas obras para essa temática estão estruturadas e em perfeito funcionamento. As esteiras rolantes da passarela, até o ano de 2015, não estavam funcionando, de acordo com a matéria do Jornal do Comércio¹⁶².

FIGURA 62 - PASSARELA DO AEROPORTO

¹⁶¹ A passarela funciona como ponto de conexão dos passageiros do aeroporto com o acesso ao Terminal Integrado.

¹⁶² Sítio da informação: <http://noticias.ne10.uol.com.br/jc-transito/noticia/2015/07/02/esteiras-e-escada-rolante-da-passarela-do-aeroporto-continuam-com-defeito-um-ano-apos-a-copa-554672.php>.



Fonte: Autor (2017).

6.4.6 Ações para o Turismo

Para essa temática foram analisadas duas ações desenvolvidas pelo Ministério do Turismo. Contudo, de acordo com o Portal da Transparência do Governo Federal para Copa do Mundo FIFA de 2014, não aparece nenhuma informação orçamentária ou documental sobre essas obras, por isso, ficou difícil de identificar o que seriam essas obras. A partir de uma pesquisa em diversos sítios, utilizando como palavras-chave os tipos dos serviços, foram encontradas duas obras, as quais também foram verificadas no trabalho de campo, uma no dia 02/02/2017 e uma no dia 15/01/2017.

As obras, de acordo com a cronologia de campo, foram: placas de sinalização trilingues, reformas dos Centros de Atendimento ao Turista (CAT) – Recife e acessibilidade nos atrativos turísticos – Recife. De cinco obras identificadas no portal, apenas essas três foram analisadas em campo e, mesmo assim, de forma parcial, pois não se sabia exatamente quais eram as obras e o que se tinha para fazer, uma vez que as informações que se tinha provinham dos sítios pesquisados, pois não havia documentação nenhuma para essas ações.

Os dois sítios utilizados foram Jornal do Comércio (2016) e Melo (2016). O primeiro desenvolve uma matéria jornalística sobre os trabalhos de acessibilidade na cidade do Recife, e o outro, Melo (2016), desenvolve uma matéria crítica sobre os centros de atendimento ao turista. É importante frisar que em nenhum dos dois casos há como saber a extensão do projeto, ou seja, em que unidades e/ou bairros as obras iriam ser feitas.

Nos casos de acessibilidade foi mais fácil verificar as informações, pois há informativos indicando as áreas em que foram realizados os serviços, e, além disso, verificou-se, em campo, por meio de uma entrevista informal com um "flanelinha credenciado pela Prefeitura" (como o próprio entrevistado se denominou), que - segundo ele - trabalha há mais de 15 anos na área;

ele também informou onde ocorreram as obras. No centro do Recife, de acordo com a matéria e o entrevistado, as ruas atendidas foram: Rua do Bom Jesus, Rua da Guia, Rua Barão Rodrigues Mendes e a Praça do Arsenal.

Foram identificadas as obras, porém, na perspectiva de funcionalidade, muitas delas possuíam problemas de concepção, pois se o propósito da obra é proporcionar acessibilidade a determinadas áreas, não deveria haver equipamentos atrapalhando a circulação das pessoas. Outro ponto verificado são as estruturas danificadas e/ou sem muita lógica para o deficiente que necessita de uma estrutura funcional e adequada para que ele tenha como ir e vir dentro dessa área. Os principais erros identificados estão nas Figuras 63.

FIGURA 63 - ACESSIBILIDADE NO CENTRO DO RECIFE



Fonte: Autor (2017).

A partir do apresentado, são analisadas algumas deficiências no gerenciamento do projeto, com base nas informações do sítio e do entrevistado; já que não há outra fonte de informação, as bases de referência são essas. O Jornal do Comércio (2016) indica um valor de R\$ 1.300.000,00 para todo o projeto. Por isso, e como a matéria menciona ações no bairro de Boa Viagem, não especificando-as, essa obra é considerada como uma obra inacabada e que deveria estar pronta desde 2013 para o evento da Copa das Confederações. Em resumo, mais um problema de planejamento e gestão do arranjo institucional.

Com relação às reformas dos Centros de Atendimento ao Turista (CAT) – Recife, o Blog de Jamildo (2016) publicou uma denúncia feita pela vereadora Priscila Krause (DEM) que questionou, na tribuna da Câmara, o descumprimento da matriz de responsabilidades por parte do Governo Federal e da Prefeitura do Recife para a estruturação de ações turísticas referentes à Copa do Mundo FIFA. Do convênio que previa o investimento de R\$ 4,6 milhões do Ministério do Turismo para a Prefeitura, apenas R\$ 600 mil foram repassados.

Segundo o blog, a vereadora informou que o objetivo da cooperação era a realização de obras de requalificação e reforma de infraestrutura e acessibilidade para os sete Centros de Atendimento ao Turista (CATs) existentes, além da construção de um Centro na Bomba do

Hemetério e da aquisição de uma unidade móvel (micro-ônibus). O projeto executivo dos novos CATs só chegou a receber R\$ 67,17 mil pelos serviços (o contrato previa R\$ 255 mil para esse serviço). Em campo (Figura 64), foi identificado o CAT da Rua da Guia em obras. E quando perguntado para um dos trabalhadores quando ficaria pronto, ele prontamente respondeu: “Não sei, acho que só depois do Carnaval, no final de março”, portanto, mais uma obra que não foi finalizada.

FIGURA 64 - CENTROS DE ATENDIMENTO AO TURISTA – RECIFE ANTIGO



Fonte: Autor (2017).

Por fim, a última obra que se conseguiu analisar foi a das placas de sinalização trilíngues. Elas foram identificadas em boa parte da cidade do Recife, em várias avenidas como: BR-101, Avenida Recife, Avenida Abdias de Carvalho, Avenida Boa Viagem, Avenida Caxangá, Avenida Agamenon Magalhães, entre outras. Em todas elas foram feitos os devidos registros iconográficos, porém como não se tem o projeto ou o contrato ou mesmo o edital, não há como saber a extensão da ação; a única informação encontrada é na placa localizada na BR-101/Avenida Recife, como mostra a Figura 65, a seguir.

FIGURA 65 - PLACA INFORMATIVA SOBRE A OBRA DE SINALIZAÇÃO



Fonte: Autor (2017).

A partir da figura, é possível identificar quando a obra começou e quando ela foi finalizada, caso tenha sido finalizada no prazo (12/11/2015 até 30/04/2016), além do custo, que foi de R\$ 1.992.111,37, e o objetivo, que era a implantação de sinalização turística trilingue (ações turísticas). A obra não ocorreu no período dos dois eventos, e, infelizmente, os que necessitaram das placas com esse tipo de sinalização tiveram que usar outro modo de se informar, como *Google Maps*, “boca a boca”, mapas impressos, etc. Porém, enquanto perspectiva de projeto finalizado, visto que não há como analisar a extensão, essa ação é considerada como finalizada adequadamente quando analisada no quesito funcionalidade, pois as placas foram colocadas nas diversas regiões da cidade do Recife, como pode ser visto na Figura 66.

FIGURA 66 - PLACA INFORMATIVA SOBRE A OBRA DE SINALIZAÇÃO



Fonte: Autor (2017).

6.4.7 Estádio – Arena Pernambuco

A Arena Pernambuco foi um dos principais empreendimentos para os eventos relacionados à Copa do Mundo FIFA de 2014, pois ela também fez parte dos jogos da Copa das Confederações. A Arena Pernambuco (Figura 67) foi projetada pelo escritório de arquitetura Fernandes Arquitetos Associados, sediado em São Paulo, e foi construída a partir de uma parceria público-privada (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 67 - ARENA PERNAMBUCO



Fonte: Pesquisa de Campo (2017).

Essa parceria público-privada (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.

Junto a esse empreendimento haveria também uma Cidade da Copa (Figura 68). Seria uma cidade inteligente (*smart city*), tendo como objetivo a geração de desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife, atraindo estruturas inovadoras em termos de aparatos de alta tecnologia, focando um novo projeto urbano de grande escala na RMR. 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.

FIGURA 68 - PROJETO DA CIDADE DA COPA



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

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 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.

Iniciando 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 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 importante destacar 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.

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.

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 investimento¹⁶³ 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:

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 parceria público-privada. 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. Essas medidas estão logo abaixo, na Figura 69.

FIGURA 69 - PROJETO DA CIDADE DA COPA

¹⁶³ Referência da informação:
<http://jconline.ne10.uol.com.br/canal/cidades/noticia/2015/11/30/pernambuco-vai-investir-r-25-milhoes-na-luta-contra-a-dengue-e-a-zika--210398.php>.



- ▣ Consolidação dos serviços expressos de ônibus na Praça do Derby e implantação de serviços equivalentes no Shopping Recife e Parque Arraial do Bom Jesus;
- ▣ Divulgação e incentivo ao uso do estacionamento do Shopping Recife como modalidade *Park-and-Ride* para utilizar o serviço Expresso até a Arena;
- ▣ Campanha de marketing e propaganda para incentivar o uso do sistema de transporte público, especialmente nos dias de evento na Arena Pernambuco;
- ▣ Venda casada e antecipada do ingresso com vaga setorizada no estacionamento oficial da Arena Pernambuco;
- ▣ Operação permanente de fiscalização para coibir os estacionamentos irregulares;
- ▣ Implantação da fiscalização do tipo "Lei Seca", que inibe o uso do automóvel para quem deseja consumir bebida alcoólica (dentro ou fora do estádio);
- ▣ Implantação de sistema complementar de traslado (*shuttle*) nos terminais TIP e TIC; e
- ▣ Operação especial da linha Centro do metrô de forma direta entre as estações Recife e Camaragibe em dias de evento de grande porte na Arena Pernambuco (modelo Copa 2014).

Fonte: Fundação Getúlio Vargas (2016).

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 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, como mostra a Figura 70, abaixo.

FIGURA 70 - DADOS DO NÁUTICO PARA 15/02/2017



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 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 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. Nesse sentido, é difícil definir o que será feito com a Arena; o maior problema é ela virar um grande “elefante branco” e só ser usada pontualmente, pois sua manutenção tende a continuar gerando mais custos que receita.

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 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. Esses processos ainda estão em análise, o único que já foi finalizado é o primeiro, que, inclusive, serviu de base de informação para esta tese.

6.5 CONCLUSÃO

O primeiro tópico deste capítulo é a análise de como foi desenvolvida a Copa do Mundo FIFA no Brasil. Foram pesquisados diversos artigos mostrando os pontos positivos e negativos para o evento. Nele se deve dar um destaque para dois pontos negativos: a) o primeiro é a imposição da FIFA em modificar leis já existentes no país, por exemplo, a questão de bebidas alcoólicas nos jogos, o que não era permitido e com a vinda da Copa foi modificado e b) a questão fiscal sobre os impostos federais, taxas e outras tributações que geraram um déficit fiscal de R\$ 558 milhões em impostos federais durante o período de 2010 a 2014.

No segundo tópico, também foram verificadas as informações a partir dos sítios governamentais específicos, relacionados ou não com a Copa, as temporalidades e os orçamentos para as diversas ações da Copa do Mundo FIFA de 2014 para o Estado de Pernambuco. Essa análise mostrou uma inconsistência das informações quando se fez a comparação dos dados entre os sítios e documentações governamentais tanto em relação ao

valor (orçamento) quanto à temporalidade; houve inconsistências para, praticamente, todas as ações da Copa do Mundo FIFA de 2014 em Pernambuco.

Além disso, no terceiro tópico do capítulo, foi feita uma breve analogia entre a situação de um dia de jogo da Copa do Mundo FIFA na RMR e a falta de planejamento urbano-regional na mesma localidade, por conta de um efeito climático (chuva) ocorrido no dia de um jogo da Copa do Mundo FIFA de 2014 em Pernambuco. Foi verificado que a estrutura da Arena, que é de primeiro mundo – “padrão FIFA” - suportou e não entrou em colapso em decorrência da chuva; em contrapartida, a RMR ficou com vários pontos de alagamento, em diversas ruas e avenidas, mostrando o caos que foi gerado por conta de uma chuva, indicando a ingerência e falta de planejamento urbano-regional das cidades da RMR.

No quarto tópico da tese, foram analisadas todas as obras das quais havia alguma informação nos sítios governamentais e que continham algum tipo de inconsistência, incluindo nessa análise o fator finalização e uso da obra. Um ponto em que quase todas as obras tiveram problema foi a questão temporal, pois boa parte das obras teve algum tipo de atraso na entrega do produto final, resguardadas as obras do viaduto, Arena Pernambuco e Porto do Recife. No caso das obras restantes, algumas sofreram atrasos, outras simplesmente ainda não ficaram prontas, indicando uma ineficiência no planejamento e implementação das obras.

Algumas obras, como as de acessibilidade e do atendimento, foram desenvolvidas, mas não houve como relacioná-las com documentações, visto que não havia nenhuma referência de pesquisa nos sítios consultados. Também é importante destacar que há erros de concepção e atrasos nas obras, gerando uma ineficiência para o arranjo institucional criado para desenvolver a ação pública.

Outro ponto de destaque para a questão da ineficiência foi a PPP da Arena Pernambuco que necessitava da Cidade da Copa para potencializar sua estrutura e valorizá-la junto com o novo projeto urbano de grande magnitude, porém a obra da Cidade da Copa foi cancelada e sem previsão de iniciar o respectivo projeto. Essa situação potencializou uma maior análise para a o uso do empreendimento Arena Pernambuco, culminando, como já mencionado, no encerramento do contrato da PPP, cuja previsão de desenvolvimento era de 33 anos, entre construção e operação, mas que foi cancelado depois de cinco anos e nove meses.

As obras que foram finalizadas, mesmo com atraso, estão sendo úteis para o cotidiano dos habitantes da RMR, pois as obras como a Via Mangue, o Terminal Rodoviário e o Metrô Cosme e Damião, o Ramal da Copa (mesmo inacabado), os BRTs (mesmo inacabados) e as placas de sinalização trilingue proporcionam um melhoramento na estruturação urbana das cidades que receberam tais ações, e, com isso, geraram melhorias na gestão destas. Ressalta-

se o caso dos BRTs - tanto o Leste-Oeste quanto o Norte-Sul – que possuem vias que não servem à lógica dos serviços do BRT, gerando dificuldades de mobilidade urbana em vias como Caxangá e Cruz Cabugá, entre outras na RMR. Mencionando, ainda, as obras não finalizadas dos terminais de integração de ônibus relacionadas com a Avenida Caxangá, estas, ao invés de melhorarem o fluxo, geraram uma piora no fluxo dos diversos tipos de veículo naquele trecho da avenida, pois o projeto previa que ali só circulassem BRTs, mas atualmente, trafegam os BRTs e os ônibus de linha normal.

Ainda sobre a questão dos recursos, é importante destacar que os valores gastos nas obras, em sua maioria, não correspondem aos investimentos (empréstimos) feitos pelas instituições de fomento BNDES, BNB, Caixa Econômica Federal, etc. O que isso aponta é que houve aditivos para desenvolver o término da ação, e não há (em muitos casos) esse dado nas pesquisas desenvolvidas. Um exemplo é o investimento na Arena Pernambuco, na qual foram investidos R\$ 400.000.000,00, mas os gastos, de acordo com algumas plataformas (matriz de responsabilidade e matérias jornalísticas), superaram os R\$ 529.500.000,00, e o questionamento que fica é de onde veio o restante do recurso, cerca de R\$ 130.000.000,00, se foi de um novo aditivo com o BNDES ou BNB, ou veio de recursos do Estado. Essa questão é de suma importância, pois não se sabe o real gasto e o real valor do empréstimo para ser pago durante o tempo por diversas obras (investimento + juros + tempo). Outra observação importante é que no caso da Arena Pernambuco ainda houve recursos destinados para a empresa gestora (Odebrecht), que teve um investimento total do BNB e BNDES de R\$ 530.000.000,00, ou seja, para a obra da Arena Pernambuco houve um investimento público de mais de R\$ 1.000.000.000,00, sem mencionar os gastos com a gestão da PPP, que depois foi finalizada, mas haverá dívidas que necessitarão de pagamento e que deverão ser feitas pelo Estado de Pernambuco.

7 PÓS-COPA E AS OBRAS DE ESTRUTURAÇÃO DA RMR

7.1 SECRETARIA EXTRAORDINÁRIA DA COPA DE 2014 DE PERNAMBUCO: UMA PERCEPÇÃO SOBRE OS ARRANJOS INSTITUCIONAIS A PARTIR DO TRABALHO DE CAMPO

Este capítulo discute mais detalhadamente as implicações sobre as transformações desenvolvidas pela nova gestão pública e pelos arranjos institucionais, ocorridos na realização de grandes projetos urbanos na Região Metropolitana do Recife, aplicadas ao desenvolvimento urbano-regional. Como se tem por objetivo verificar o Pós-Copa neste capítulo, é interessante iniciar o debate a partir do funcionamento da Secretaria em todo processo de gerenciamento do evento e, principalmente, a sua finalização, mostrando a importância da SECOPA-PE no desenvolvimento das ações e gerenciamento do grande evento Copa do Mundo FIFA de 2014 em Pernambuco e relacionando às análises do Capítulo 5 sobre as obras supracitadas.

Para uma melhor análise da Secretaria é importante fazer uma breve contextualização de como esta funcionava, com o objetivo de trabalhar as ações relacionadas com a Copa do Mundo FIFA de 2014. Como o objetivo era o de atender às necessidades estratégicas para a Copa, foi decidido desenvolver um trabalho de campo para ter a melhor compreensão sobre seu funcionamento com os respectivos arranjos institucionais. Foi utilizado o procedimento metodológico (verificar capítulo de método da pesquisa e apêndice) de análise de arranjos institucionais, utilizando um questionário direcionado aos colaboradores que trabalharam na Secretaria.

Não foram divulgadas as informações dos entrevistados. Vale ressaltar que foram duas pessoas envolvidas diretamente na Secretaria e que serão tratadas como Entrevistado 1 e Entrevistado 2. Não foi feita uma entrevista *in loco*, presencial; o que foi realizado foi um questionário respondido por email, considerado, nesta seção, como uma entrevista. Por fim, para dar maior dinamismo ao desenvolvimento do debate, foram escolhidas algumas respostas dentre as dadas pelos entrevistados ora por elas serem muito parecidas, ora por apresentarem um caráter de destaque para a pesquisa, e, quando necessário, apresentou-se as duas respostas, pois eram distintas, demonstrando descontinuidade entre os participantes da SECOPA-PE.

Para desenvolver o debate é necessário, em primeiro lugar, entender o motivo da criação dessa Secretaria, ou seja, serão inseridas informações de pesquisa secundária para depois desenvolver o debate com a pesquisa de campo (os questionários). De acordo com o

Decreto nº 36.193, de 09 de fevereiro de 2011, a SECOPA-PE é um órgão da Administração Direta do Poder Executivo Estadual, tem como finalidade e competência planejar, coordenar e gerir as iniciativas dos órgãos e entidades da administração estadual; promover a articulação com a FIFA e seus representantes no Brasil, com a União, com Estados e Municípios, com os diversos setores econômicos e sociais e com a sociedade civil organizada, visando à realização e ao atendimento das exigências de adequação do estado para a Copa do Mundo FIFA de 2014.

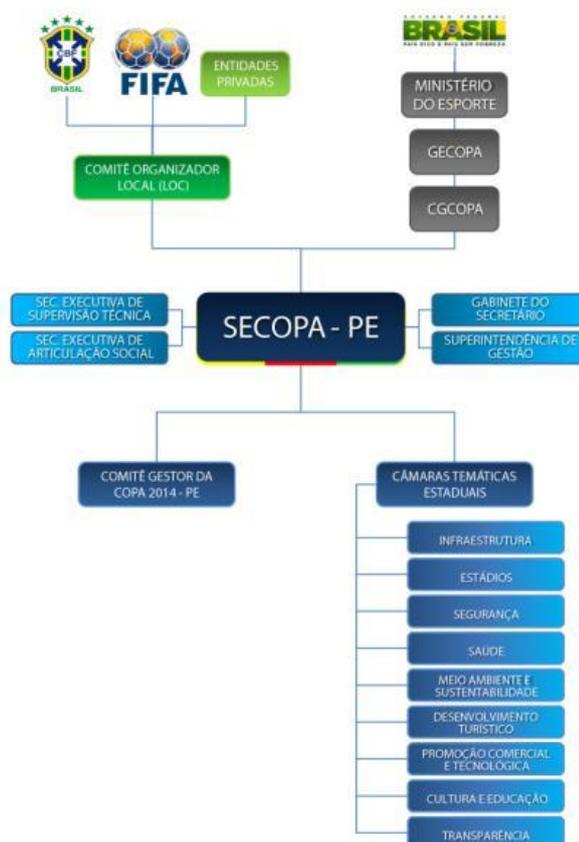
A sua estrutura, também identificada no decreto, apresentava o seguinte desenho: Secretaria Executiva de Supervisão Técnica; Secretaria Executiva de Relações Institucionais; Gerência Geral de Infraestrutura; Gerência Geral de Articulação Institucional; Superintendência de Gestão. Cada uma delas tinha uma função específica para gerenciar a finalidade supracitada. É importante destacar que nessa estrutura havia um quantitativo de 28 colaboradores distribuídos em: 1 secretário; 2 secretários executivos (Relações Institucionais e Supervisão Técnica); 1 superintendente (Gestão); 6 gerentes (distribuídos pela Secretaria); 6 chefes de gabinete (distribuídos pela Secretaria); 7 assessores (distribuídos pela Secretaria); 2 gestores (distribuídos pela Secretaria); 2 secretários de gabinete (distribuídos pela Secretaria); 1 estagiário.

Em seu sítio¹⁶⁴ há uma referência de fluxograma de como funcionava o arranjo institucional e quais seriam seus entes e ações para o melhor funcionamento da ação e da gestão pública. Na Figura 71 é possível verificar como funcionavam as relações entre as diversas instituições (horizontais e transversais) para o melhor desenvolvimento da ação. É possível verificar as seguintes relações: FIFA e CBF com a SECOPA-PE; Governo do Brasil via Ministério do Esporte relacionado à SECOPA-PE; as secretarias e o gabinete da SECOPA-PE; e as câmaras temáticas estaduais junto com o Comitê Gestor da Copa do Mundo FIFA de 2014 em Pernambuco¹⁶⁵.

¹⁶⁴ <http://www.portais.pe.gov.br/web/secopa/arranjo-institucional>.

¹⁶⁵ Segundo o decreto, o Comitê Gestor da Copa será coordenado pelo Secretário Extraordinário da Copa de 2014, Ricardo Leitão. Poderão integrar o Comitê de que trata este Decreto, na qualidade de convidados permanentes, representantes da Assembleia Legislativa do Estado, do Tribunal de Justiça do Estado, do Tribunal de Contas da União, do Tribunal de Contas do Estado, da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - INFRAERO, da Federação Pernambucana de Futebol e das Prefeituras do Recife e de São Lourenço da Mata. A critério do Coordenador, poderão ser convidados outros membros para integrar, de forma permanente, o Comitê. Fonte: Decreto nº 36.206, de 16 de Fevereiro de 2011, parágrafos 1º, 2º e 3º.

FIGURA 71 - ARRANJOS INSTITUCIONAIS RELACIONADOS COM A SECOPA-PE



Fonte: SECOPA-PE (2017).

Essas informações iniciais são de grande importância para o entendimento do trabalho de campo que se utilizou do questionário para desenvolver um maior entendimento sobre a Secretaria, suas funções e seu entendimento sobre a relação dos arranjos institucionais públicos e os arranjos institucionais híbridos (privados). Um dado importante é que um dos entrevistados não conseguiu responder a todas as perguntas, alegando que não tinha competência para fazê-lo ou que aquele tipo de informação não fazia parte da sua rotina; esse entrevistado é o de número 2. Em outros casos, as respostas foram repetidas porque os entrevistados acharam que eram perguntas similares.

Sobre o questionário é importante destacar que a entrevista é um roteiro de como analisar os arranjos institucionais¹⁶⁶. Foram identificadas as leis relacionadas à ação da Copa do

¹⁶⁶ A referência está nesses dois documentos: 1) 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. 2) GOMIDE, Alexandre Ávila; PIRES, Roberto Rocha. **Governança e Arranjos Institucionais de Políticas Públicas**. Curso na ENAP, Brasília, 2014. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/doc/296449988/Governanca-e-Arranjos-Institucionais>>. Acesso em: 12 ago. 2016.

Mundo FIFA de 2014: no nível federal, tem-se a Lei Geral da Copa nº 12.663167, de 05 de julho de 2012; e, na esfera estadual (Pernambuco), a Lei nº 14.848, de 22 de novembro de 2012, que dispunha de medidas relativas à Copa das Confederações FIFA de 2013 e à Copa do Mundo FIFA de 2014. As ações no nível federal eram coordenadas pelo Ministério do Esporte, e no nível Estadual pela Secretaria Extraordinária da Copa do Mundo FIFA de 2014 em Pernambuco – SECOPA-PE. Além das ações relacionadas com a Copa do Mundo FIFA, houve direcionamentos objetivando ações de melhoria em diversas áreas, tais como: mobilidade urbana, aeroportuário, turismo, todos eles focando melhorias na estrutura das localidades que receberiam a Copa do Mundo FIFA de 2014.

Seguindo os procedimentos metodológicos, foram identificados os atores envolvidos, tais como: atores burocráticos (órgãos federais, a exemplo do Ministério do Esporte, SECOPA-PE, Ministério do Turismo, etc.; órgãos de controle, como TCE e TCU); atores da sociedade civil (empresas Queiroz Galvão, Odebrecht, etc.); atores das organizações (CBF e FIFA); atores político-partidários (governador Eduardo Campos, secretários, como Ricardo Leitão, etc.). A partir desse ponto do procedimento metodológico, as identificações ou a ausência delas dependiam do trabalho de campo, e, por esse motivo, qualquer informação que tenha ficado a desejar é porque não houve uma resposta adequada ou porque não foi respondida.

Nesse sentido, a identificação de processos, mecanismos e espaços que organizam as relações entre atores; a avaliação das capacidades estatais (capacidades técnico-administrativas e capacidades políticas); e a avaliação dos efeitos do arranjo sobre os resultados observados foram analisados a partir das respostas dos entrevistados 1 e 2. Desde já, ressalta-se novamente que qualquer deficiência ou não adequação das respostas se deve ao fato de o entrevistado não ter respondido ou ter respondido equivocadamente, gerando insuficiência no resultado para cada ponto específico do procedimento metodológico.

Já analisando os dados primários é perceptível a grandiosidade da ação, pois nos dois casos os entrevistados deram destaque para a importância da burocracia no gerenciamento das ações. A resposta do Entrevistado 1 foi: “As burocracias funcionaram regularmente, diante da dimensão do projeto – sem antecedentes no país – e do desafio que foi enfrentar cronogramas rígidos articulando gestões municipais, estaduais, federal e a FIFA”.

Junto a essa resposta verifica-se a importância da atuação da SECOPA-PE nas relações verticais e horizontais perante toda ação com os diversos arranjos institucionais, visto

¹⁶⁷ Dispõe sobre as medidas relativas à Copa das Confederações FIFA 2013, à Copa do Mundo FIFA 2014 e à Jornada Mundial da Juventude - 2013, que serão realizadas no Brasil; altera as Leis nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, e nº 10.671, de 15 de maio de 2003; e estabelece concessão de prêmio e de auxílio especial mensal aos jogadores das seleções campeãs do mundo em 1958, 1962 e 1970.

que os dois entrevistados deram total destaque para a Secretaria, como se observa na fala do Entrevistado 1: “A SECOPA-PE foi criada exatamente para realizar as articulações verticais e horizontais necessárias à viabilização da Copa em Pernambuco. Sem a Secretaria, seria grande o risco de dispersão de ações, pulverização de recursos e ausência de foco em um projeto de visibilidade internacional”.

Nessa resposta já há a primeira crítica em relação à tese, pois a partir da análise dos dados do Capítulo 5 é possível verificar uma pulverização dos recursos e, em diversos casos, ausência de foco estratégico do poder público; basta observar a atual situação das obras de mobilidade urbana como, por exemplo, os BRTs. Um ponto ao qual deve ser dado destaque é que a SECOPA-PE tinha como principal foco o evento Copa do Mundo FIFA de 2014, as ações correlacionadas estão no radar, mas eram geridas por outras secretarias. Portanto, seu foco era o evento e a garantia de que ele acontecesse.

Com relação às questões técnico-administrativas, é visto, a partir do relato acima, que a principal preocupação da SECOPA-PE era com o evento; as obras correlacionadas eram importantes, mas o principal foco era o estádio e tudo que estivesse ao seu redor. Assim, responderam os entrevistados 1 e 2 nesse sentido: “A SECOPA-PE pode inclusive coordenar as obras da Arena Pernambuco de forma que sua inauguração fosse antecipada em 8 meses, para receber jogos da Copa das Confederações, em junho de 2013” (Entrevistado 1). Não havendo críticas aos recursos técnicos por parte dos dois entrevistados, isso significa que para essa situação de planejamento, a SECOPA-PE estava, possivelmente, adequada, com o seu total de 28 funcionários.

A resposta do entrevistado 2 complementa a afirmativa acima e já responde à questão da temporalidade da Secretaria. Ele informou o seguinte: “Tivemos ao longo do período de funcionamento da Secretaria (a Secretaria foi criada com o propósito de ser extinta ao fim do período da Copa), da mesma forma como todas as cidades-sede tiveram dificuldades, também enfrentamos dificuldades seja pela ‘queda de braço’ na flexibilização do que era exigido nos encargos para organização do evento, seja na relação com os atores locais, mas nada de relevante ou que tenha comprometido cronogramas ou criado situação de conflito”. (Entrevistado 2).

Novamente, a grande crítica é para a falta de verificação mais atuante nos projetos relacionados com a Copa do Mundo FIFA, pois foi verificada, a partir desta pesquisa, uma possível negligência técnico-operacional para boa parte das obras relacionadas com a Copa do Mundo FIFA de 2014. É claro que o foco era o evento, porém as ações correlacionadas deveriam constar mais adequadamente na verificação da SECOPA-PE.

Com relação ao mecanismo de gestão, ambos os entrevistados informaram que o principal mecanismo era o Comitê Gestor da Copa “formado por aproximadamente 40 instituições federais, estaduais e municipais envolvidas no projeto. O comitê se reunia ordinariamente uma vez por mês e extraordinariamente quando necessário, sempre presidido pela SECOPA-PE. Foi um importante instrumento de integração e avaliação”. (Entrevistado 1).

Sobre o processo de monitoramento interno e externo, os entrevistados responderam da seguinte forma: “Reuniões de monitoramento interno (semanais e diárias com a proximidade do evento); Reuniões de monitoramento do Comitê Estadual da Copa (reuniões mensais); Reuniões de monitoramento das cidades-sede (organizadas pela FIFA/COL)”.

Essa informação indica que havia uma preocupação com o monitoramento. Havia um procedimento de gerenciamento para as ações e atividades da Copa do Mundo FIFA de 2014, a grande questão é qual a principal preocupação... Se era avaliar todas as obras e suas situações ou se o foco eram as ações mais direcionadas para o evento, visto que no final, já próximo ao grande evento, muitas obras não foram concluídas no período do evento, só as mais importantes para que o evento acontecesse com certa normalidade”. (Entrevistado 2).

Um caso importante para contextualizar foi a ação dos BRTs no período da Copa do Mundo FIFA de 2014 em Pernambuco. Em uma conversa com um participante¹⁶⁸ (torcedor brasileiro de futebol) do evento foi relatada a seguinte situação presenciada no dia do jogo entre Costa do Marfim e Japão, no dia 14/06/2014: “Tive a oportunidade de ir a um dos jogos da Copa do Mundo FIFA realizada no Brasil, o qual foi realizado na antiga Arena Pernambuco (atual Arena de Pernambuco) entre Costa do Marfim e Japão, às 22h. É importante lembrar que este seria o primeiro jogo da Copa do Mundo FIFA a ser realizado na Arena. Recordo que o Estado de Pernambuco vinha reunindo esforços para viabilizar a chegada e a saída de torcedores a partir de ações voltadas para mobilidade urbana, prometendo alternativas para aqueles que optassem pela utilização do transporte público. Diante das experiências durante a Copa das Confederações, no ano anterior, e dos problemas vivenciados pelo Estado, a promessa era diminuir a pressão sobre o metrô, a partir da distribuição de torcedores por modais na cidade do Recife (ônibus circulares, expresso Copa, estacionamentos periféricos). Na época, era nítido que muitas obras e preparativos para a Copa na Região Metropolitana do Recife estavam inacabadas. Mesmo assim, optei por utilizar o transporte público. Para tanto, optei por me deslocar através de um ônibus que tinha como origem o Parque de Exposições do Cordeiro, deixando o torcedor a cerca de 600 m da Arena, além de trazê-lo de volta ao ponto de origem.

¹⁶⁸ O torcedor não quis ser identificado, mas essa conversa foi desenvolvida no dia 10/02/2017, na qual o próprio forneceu todas essas informações sobre o jogo ocorrido no dia 14/06/2014.

Ao chegar no Parque de Exposições do Cordeiro, o torcedor tinha que mostrar o ingresso do jogo e adquirir uma pulseira, a qual permitia o acesso ao ônibus (ida e volta). Diante do ânimo para ir à Arena, assim como vivenciar a experiência da Copa do Mundo FIFA, fui com muita antecedência. Adquiri rapidamente a pulseira e ingressei em um dos ônibus. O trajeto esperado previa percorrer toda a extensão da Avenida Caxangá e após o Terminal Integrado de Camaragibe, trafegar por um acesso recém construído. O percurso se deu de forma tranquila e rápida até Camaragibe, quando alguns impasses surgiram. Com o fluxo intenso de veículos, os agentes de trânsito pareciam confusos em suas orientações, o que, conseqüentemente deixava o trânsito complicado. A falta de sinalização era um elemento complicador. Após o Terminal Integrado de Camaragibe, o condutor do ônibus não conseguiu identificar o acesso recém-construído, o que o fez errar o trajeto. Ao perceber o problema, teve muitas dificuldades para manobrar o ônibus, já que o tráfego era bastante intenso. Outro elemento que causou espanto foi o fato de ter visto muitos torcedores japoneses completamente perdidos nas ruas de Camaragibe, sem saber como proceder para chegar à Arena. Após todos os impasses cheguei para prestigiar o jogo. Ao adentrar a Arena, era comum ver torcedores conversando sobre como tinham chegado, como iriam voltar, e se seria melhor sair da Arena antes do jogo acabar, a fim de garantir a volta com tranquilidade. A volta foi uma grande preocupação pessoal que tive ao longo da partida, o que me fez sair da Arena aos 30 minutos do segundo tempo. Do lado de fora, muitas pessoas corriam buscando suas respectivas linhas de ônibus, com um certo temor na cabeça. Eu consegui ingressar no meu ônibus quase depois de 40 minutos de espera, demorando mais 1h30 minutos para chegar ao Parque de Exposições do Cordeiro, o meu local de origem”. (Torcedor entrevistado).

Esse relato indica como foi o processo do uso das estruturas não finalizadas. Em resumo, o que aconteceu, aparentemente para justificar o não funcionamento da forma adequada, foi o famoso “jeitinho brasileiro”, objetivando um funcionamento “especial” que atuou da melhor forma possível para o evento. Essa realidade pode ser verificada na Figura 72, que mostra os diversos BRTs parados no dia 14/06/2014, na Rua Dom Bosco, no bairro da Boa Vista, para a operação especial no dia do jogo entre Japão e Costa do Marfim.

FIGURA 72 – BRT EM OPERAÇÃO ESPECIAL PARA COPA DO MUNDO FIFA EM RECIFE



Fonte: Autor (2014).

A pergunta 10, uma das mais importantes do questionário, não foi respondida adequadamente pelo Entrevistado 1, e o Entrevistado 2 informou que não tinha condições de responder, por esse fato, verifica-se uma possível fragilidade na questão do gerenciamento financeiro nas duas perspectivas, política e técnica.

Sobre as mediações foi dito o seguinte: “Mediação é uma das atribuições esperadas para SECOPA, por isso os quadros foram ocupados com profissionais com experiência da gestão pública e na relação com entidades privadas. Os ‘fóruns’ de mediação mais recorrentes foram as reuniões de monitoramento, onde de forma franca, aberta e principalmente transparente eram apresentadas as situações de conflito e eram apresentadas as soluções possíveis” (Entrevistado 2). Essa informação indica que havia conflitos e que eles necessitavam ser mediados, porém a grande questão é saber quais eram os conflitos debatidos e qual era seu direcionamento. Esse retorno não foi obtido, porque não foi feita uma entrevista *in loco*.

Com relação ao controle, a resposta do Entrevistado 2 foi considerada a mais adequada, visto que o Entrevistado 1 não respondeu corretamente, por isso, esta pesquisa baseou-se a partir da resposta do Entrevistado 2: “Durante todo tempo de atividade da SECOPA buscou-se dar transparência a todas as ações da Copa. Todos os portais oficiais de transparência, CGU, Governo Federal, Câmara dos Deputados/Senado foram ‘abastecidos’ de

informações sobre contratação e acompanhamento das obras e serviços. Também foi criada uma área específica no site da SECOPA com fins de dar publicidade às ações da Copa. Destacaria também a relação estabelecida com a imprensa local para informar ao público o que acontecia nos preparativos do evento”. (Entrevistado 2).

É visto que essa resposta está, aparentemente, desconectada com a realidade do que foi apresentado nesta tese, principalmente, no que se refere aos dados relacionados ao Portal da Transparência da Copa do Mundo FIFA de 2014, relacionados ao Governo do Estado e ao Governo Federal, pois um dos grandes problemas são as informações distintas e inconsistentes encontradas nesses sítios governamentais, gerando possíveis dúvidas sobre o resultado final dos custos para cada obra relacionada com a Copa do Mundo FIFA na Região Metropolitana do Recife.

Com relação à aceitabilidade política, ou seja, à legitimidade da ação, a resposta foi a seguinte: “As pesquisas feitas no período mostram uma grande aceitação, pela população, do Projeto Copa em Pernambuco. Caso o estado fosse excluído (e ficando incluídos os ‘rivais’ regionais Bahia e Ceará), haveria sem dúvida uma grande frustração” (Entrevistado 1). Essa resposta indica que a grande preocupação em ter a Copa do Mundo FIFA no seu estado são os fatores ainda existentes do regionalismo, gerando disputas entre as possíveis cidades-sede, isso coloca em dúvida uma análise mais específica e detalhada sobre a gestão dos custos e o legado da Copa no estado de Pernambuco.

Com relação ao uso de inovações, a resposta mais adequada foi a do Entrevistado 2, que informou: “Sim, por exemplo, na agilidade na comunicação com a população (uso de aplicativos), celeridade nos processos internos, desburocratização e cumprimento de metas estabelecidas por cronograma pactuado com todos os atores envolvidos na organização da Copa”. Já o Entrevistado 1 comentou o seguinte: “Um legado importante a se considerar foi a integração das instituições e das ações na área de segurança. Havia um justificado temor quanto ao terrorismo e ataques a determinadas delegações estrangeiras. Mas o torneio se encerrou, com grande sucesso de público, sem qualquer episódio grave neste campo”.

Para ambos os entrevistados, as articulações institucionais no evento foram bem-sucedidas, visto que o evento foi, segundo eles, desenvolvido com sucesso. E o principal aprendizado com esse tipo de ação foi, na visão do Entrevistado 2, o seguinte: “Talvez o maior legado intangível da Copa, talvez deixado em segundo plano pelo fato do legado tangível da Copa (obras) ter sido tão esperado e pelos tantos problemas de atraso nas entregas. Se não houvesse amadurecimento e modernização na gestão, os resultados não seriam alcançados como foram. O Governo de Pernambuco já dispunha, a época, de moderno sistema de

monitoramento de metas que foi adaptado e aplicado ao sistema de monitoramento da Copa, o que permitiu em 'tempo real' avaliarmos o planejamento e suas alternativas, seja na mobilidade, segurança ou saúde, todas as temáticas se beneficiaram com o modelo de gestão e governança adotado na Copa, espero que essa experiência tenha servido para demonstrar a capacidade de gestão do Estado de Pernambuco e de seus quadros técnicos envolvidos na organização da Copa”.

Para ambos os entrevistados a Copa do Mundo FIFA deu certo no estado de Pernambuco, como pode ser confirmado na resposta do Entrevistado 2: “Sim, as principais entregas foram feitas dentro dos prazos estabelecidos no cronograma. A Copa das Confederações em 2013, sem dúvida, contribuiu no amadurecimento das equipes e tornou a ‘Operação Copa’, em 2014, um evento que transcorreu sem maiores problemas (o sistema de transportes, grande gargalo em 2013, funcionou perfeitamente)”.

De fato, o Governo de Pernambuco vem desenvolvendo diversas metodologias de gestão, porém o fato é que boa parte das obras da Copa do Mundo FIFA de 2014, aparentemente, não teve êxito, e, por esse motivo, talvez seja necessária uma reavaliação do modelo de gestão. Essa situação também corresponde ao sucesso do evento que, de fato, ocorreu de forma adequada, porém era apenas parte de um todo, faltando ainda as entregas de todas as obras que iriam ser o legado da Copa, as quais, em muitos casos, ou foram atrasadas ou ainda estão em processo de finalização, tendo já se passado praticamente quatro anos após a Copa do Mundo FIFA de 2014. Um problema que possivelmente está atrelado ao gerenciamento dos processos e às prioridades da gestão.

Sobre as perguntas da conceituação e importância dos arranjos institucionais, verifica-se junto aos dois entrevistados, que compartilham da mesma opinião sobre o funcionamento da SECOPA-PE e sua relevância, que essa Secretaria funcionou como um “excelente instrumento para tornar a gestão mais eficaz e célere” (Entrevistado 2).

De modo conclusivo, foi verificado que ambos os entrevistados (1 e 2) responderam ao questionário focando a relação da SECOPA-PE com outras instituições e objetivando o entendimento dessa relação em diversos níveis analíticos. O grande ponto de crítica aos entrevistados é que eles analisaram de forma restrita a ação da SECOPA-PE no que tange às suas responsabilidades, pois deram muita importância ao evento - que é importante destacar, pois, de um modo geral, se mostrou de forma adequada apesar de todos os problemas apresentados - mas faltou uma análise mais específica das obras correlacionadas à Copa do Mundo FIFA de 2014. E com a extinção da Secretaria boa parte das aplicações e inovações

geradas pela unidade, provavelmente, não tiveram continuação, gerando, uma descontinuidade no processo de aprendizagem para esse tipo de relação.

7.2 AS OBRAS DA COPA DO MUNDO FIFA DE 2014: PERSPECTIVAS E POSSÍVEIS IMPLICAÇÕES PARA ALÉM DO PROCESSO DAS OBRAS MENCIONADAS

Como proposta de reflexão esse tópico tem por objetivo destacar, de forma preliminar, outros resultados que o grande evento Copa do Mundo FIFA 2014 gerou e ainda gera na Região Metropolitana do Recife. É um debate sucinto que tem como principal objetivo despertar indagações correlacionadas ao legado da Copa e, possivelmente, para a construção de outras propostas de trabalho, portanto, o conteúdo deste tópico é um mero ponto de verificação e/ou indagação para que se possam gerar futuras ações de pesquisa nas respectivas propostas.

A primeira ação está relacionada às atividades de desapropriação que, como já mencionado, não foram exploradas nesta tese, mas foram identificados no trabalho desenvolvido por De Souza (2017) pontos de relevância que podem gerar proposta de pesquisa. Aos que pretendem desenvolver pesquisas nesse sentido, são colocados indicativos para um estudo nessa área. Sobre as obras da Copa do Mundo FIFA de 2014, o autor indica:

As is already known, the 12 host cities of the FIFA 2014 World Cup were assigned in May 2009, and in June 2009, a Basic Project containing an architectural basic study was initially presented by the government of Pernambuco State. The Responsibility Matrix was signed in January 2010. By May 2010, a process of land expropriation was initiated by the government of Pernambuco State in Camaragibe (municipality adjacent to Arena Pernambuco). 123 families were forcibly removed in Camaragibe to free up space for the expansion of an Integrated Bus Terminal. In Recife, 298 land expropriations took place in relation to mobility issues (BRT East/West, and East-West-Branch World Cup city), and another 1,460 expropriations for the construction of Via Mangue. In Olinda, 38 expropriations were officially recorded, whilst 800 more expropriations were recorded in Carpina (SEDES, 2014). Official records are easily available but are not systematic. From what could be seen, 2681 expropriations were officially recorded. This total includes relocation and paid expropriation. (SOUZA¹⁶⁹, 2017, p. 102-103).

¹⁶⁹ Traduzindo o texto: Como já se sabe, as doze cidades-sede da Copa do Mundo FIFA 2014 foram atribuídas em maio de 2009 e, em junho de 2009, um Projeto Básico contendo um estudo básico de arquitetura foi inicialmente apresentado pelo governo de Pernambuco. A Matriz de Responsabilidade foi assinada em janeiro de 2010. Em maio de 2010, um processo de desapropriação de terra foi iniciado pelo governo do estado de Pernambuco, em Camaragibe (município adjacente à Arena Pernambuco). 123 famílias foram removidas forçosamente em Camaragibe para liberar espaço para a expansão de um Terminal de ônibus integrado. No Recife, ocorreram 298 desapropriações de terras em relação a questões de mobilidade (BRT Leste/Oeste e Leste-Oeste-Município da Copa do Mundo) e outras 1.460 expropriações para a construção da Via Mangue. Em Olinda, 38 desapropriações foram oficialmente registradas, enquanto outras 800 expropriações foram registradas em Carpina (SEDES, 2014). Os registros oficiais estão facilmente disponíveis, mas não são sistemáticos. Do que se podia ver, 2.681 expropriações foram oficialmente registradas. Esse total inclui deslocalização e expropriação paga.

Essa informação é de suma importância, pois analisando de forma mais detalhada, é possível ter novos estudos indicando que algumas obras da Copa do Mundo FIFA na RMR tiveram uma fragilidade para os processos de análise ambiental. Isso sendo confirmado é mais uma inconsistência que pode ser relacionada a esse estudo de caso para a nova gestão pública, pois esse tipo de ação não está nos processos de uma gestão gerencial adequada, visto que não está seguindo as leis sobre as áreas de preservação ambiental. Ressalta-se a informação mencionada por De Souza (2017), segundo quem não houve um estudo prévio de avaliação de impacto ambiental para o empreendimento Arena da Copa.

Foram verificadas em pesquisa de campo no dia 05/01/2017 duas situações relacionadas à questão da organização do espaço urbano. A primeira foi um grande empreendimento focado, na época, no "boom" da Copa do Mundo FIFA na RMR, que era o Empreendimento Reserva São Lourenço (Figuras 74), que fica na cidade de São Lourenço da Mata e cujo slogan destacava o fato de ser o primeiro bairro planejado da região. Além desse discurso estratégico de mercado, havia também a relação de proximidade com a Cidade da Copa e a Arena Pernambuco. Essas indicações, no período, valorizaram o empreendimento na planta, com seus estabelecimentos mais baratos sendo oferecidos por valor final de R\$ 95.000,00.

FIGURA 74 - EMPREENDIMENTO RESERVA SÃO LOURENÇO



Fonte: Autor (2017).

Porém, por conta dos fatores negativos relacionados à Cidade da Copa, atualmente (2017) o empreendimento se encontra no mesmo valor apesar de a obra já finalizada. Em pesquisa de campo, muitos moradores em breve entrevista informal¹⁷¹ na área informaram que

agência ambiental do Estado de Pernambuco, em 31 de agosto de 2009 (CPRH, 2009), sem um estudo de avaliação de impacto ambiental.

¹⁷¹ Foram entrevistadas oito pessoas que moravam no empreendimento. Inclusive uma das grandes reclamações é de estrutura de serviços que deveria haver; na própria estrutura haver o supermercado, por exemplo. Porém, por

estavam decepcionados com a compra, pois todos, quando fizeram o investimento, atrelaram-no ao empreendimento da Copa do Mundo FIFA de 2014, pois ele iria valorizar o empreendimento. Como trabalhar com especulação imobiliária requer conhecimento de mercado e análise do território, o que aconteceu é que para esses compradores o resultado não foi o esperado, visto que não houve essa valorização do empreendimento, pois os imóveis mais baratos do local custavam à época R\$ 95.000,00 reais e, hoje, é esse o valor para o mesmo imóvel. Isso indica que para aqueles dessa região que pretendiam fazer alguma ação sobre a especulação imobiliária, aparentemente não foi bem-sucedida, indicando uma necessidade de um plano diretor adequado para localidade.

O segundo debate sobre a produção do espaço urbano é uma especulação, pois foi identificada (Figura 75) uma estrutura que, aparentemente, parece ser uma invasão, nas proximidades do Empreendimento Reserva São Lourenço, do outro lado da BR-408, em relação ao empreendimento, tendo como grande preocupação possíveis aproximações para as áreas da Arena Pernambuco e do Ramal da Copa. Essas situações mereceriam um estudo mais detalhado para se ter um melhor entendimento dessa especulação imobiliária e, respectivamente, da produção e reprodução do espaço capitalista na reprodução das possíveis invasões nas proximidades da Arena da Copa e seu Ramal.

FIGURA 75 - POSSÍVEL INVASÃO NAS PROXIMIDADES DO RAMAL DA COPA E ARENA PERNAMBUCO



Fonte: Autor (2017).

Ainda é importante destacar essa situação, pois como já houve custos com desapropriações para as ações da Cidade da Copa (Ramal da Copa e Arena Pernambuco) é possível que, por essas áreas estarem desocupadas, ao longo do tempo, haja invasões na região, e que se o Governo de Pernambuco não tomar providências há a probabilidade de se gerar novos gastos com ações de desapropriação, visto que é possível que não haja um controle ou gerenciamento dessa situação e a população mais carente identifique oportunidades de moradia na região e inicie um processo de invasão.

Outro fato importante foi comentado por De Souza (2017) sobre o arco viário metropolitano, que é um projeto de autoestrada projetada como uma estrada semicircular, que tinha como objetivo conectar o local industrial do Norte (incluindo o fluxo de produção automotiva da Fiat Chrysler ao Porto de SUAPE), contornando o tráfego em Recife. Segundo o pesquisador, foi planejado na década de 1970 por uma Agência Estadual de Desenvolvimento (FIDEM), que entrou em planejamento em 2008. Isso poderia ter sido um ativo importante para ser incluído na agenda de investimentos para a Copa do Mundo FIFA 2014 em Recife. Porém, esse projeto ainda não foi desenvolvido, não fazia parte de nenhuma matriz de responsabilidade do governo federal e estadual, e até o momento não há nenhum indicativo de seu desenvolvimento.

Seguindo a mesma lógica, outro projeto que estava relacionado com a Copa do Mundo FIFA de 2014 para RMR era a navegabilidade do Rio Capibaribe. Esse projeto seria outro grande ativo de investimento da Copa para a questão da mobilidade urbana na RMR, contudo não estava em nenhuma matriz de responsabilidade dos governos federal e estadual. Segundo a matéria do Portal G1, escrita por Sarmiento (2016), a obra não foi finalizada, e o pouco que foi feito está parado. Ainda segundo a mesma matéria: “Projeto, orçado em R\$ 289 milhões, foi prometido para a Copa de 2014, mas seus canteiros de obras estão abandonados e cheios de focos de *Aedes aegypti*.” Essas duas obras são mais duas possibilidades de pesquisa. Não estavam no foco deste estudo, pois não havia informações nos sítios pesquisados, porém faziam parte da estratégia de investimento do legado da Copa e poderão ser temas de pesquisas futuras.

Portanto, este tópico tinha por objetivo debater ações que não foram o foco do trabalho, mas que também podem ser variáveis de análise para a questão dos arranjos institucionais ou para outros focos de pesquisa, como por exemplo, a questão ambiental, especulação imobiliária, reorganizações espaciais a partir da lógica do capital e que também indicam implicações para o legado da Copa do Mundo FIFA no Estado de Pernambuco, porém neste caso é necessário um maior estudo para se chegar a conclusões mais específicas sobre os assuntos mencionados nessa seção.

7.3 COPA DO MUNDO FIFA DE 2014 E OS ARRANJOS INSTITUCIONAIS: PLANEJAMENTO, CONSTRUÇÃO E FINALIZAÇÃO

Projetando uma análise das perspectivas da nova gestão pública, dos arranjos institucionais e como se deram as ações de construção e finalização das obras, é verificado que, em muitos casos, para este estudo de caso da Copa do Mundo FIFA de 2014 no Estado de Pernambuco, houve inconsistências comparativas (governo federal e estadual) entre os custos das obras da Copa do Mundo FIFA de 2014. Esse ponto é de suma importância, pois é possível desenvolver algumas especulações perante essas inconsistências. A primeira delas é a falta de controle e gestão nos processos de custos, como também a falta de diálogo entre as esferas federativas; a segunda possibilidade seria a falta de competência técnica para o desenvolvimento das ações e, finalmente, a terceira poderia ser a intencionalidade de não disponibilizar as informações oficiais dos custos, pois eles teriam sido todos superfaturados e se houvesse uma pesquisa sobre essas situações poderia gerar um grande clamor da população que exigiria o uso adequado dos recursos públicos.

Indo para uma análise das obras, foi verificado que a maioria delas sofreu algum tipo de alteração no seu cronograma. Essa situação indica que faltou um planejamento nessas ações ou, simplesmente, as obras tiveram um cálculo temporal mal estimado. Essas duas situações indicam um problema técnico de gestão, porém é possível que haja outros tipos de problema, por exemplo, o burocrático de repasse de recursos que pode ter gerado algum tipo de atraso na ação. Porém, a grande questão é que como foram diversos os atrasos nas entregas das obras, isso indica um grande erro de planejamento e gestão. Pior são as obras que até março de 2017 não foram finalizadas, gerando transtorno na mobilidade urbana, como o caso dos BRTs Leste-Oeste e Norte-Sul.

Outras obras, como as de acessibilidade e dos postos de atendimento, foram desenvolvidas ou estão em desenvolvimento, mas a grande questão é que não foram desenvolvidas adequadamente, pois foi verificado em trabalho de campo que algumas das estruturas de acessibilidade poderiam gerar confusão ou mesmo levar a um local indesejado, indicando uma obra com uma finalidade inadequada. Essas obras de infraestrutura urbana na perspectiva de mobilidade e turismo não foram usadas no período da Copa do Mundo FIFA, pois, em muitos casos, ou não estavam finalizadas ou tiveram apenas uma ação especial para os dias dos jogos. Mas, o que seria mais importante era a entrega dos produtos finalizados, pelo menos, das obras num nível de qualidade adequado, porém isso não aconteceu para algumas delas (obras para o turismo e, ainda hoje, a situação dos BRTs).

As obras não finalizadas gerarão um custo maior, pois elas foram iniciadas e como não foram finalizadas, acredita-se que as estruturas ficaram comprometidas ou necessitando de alguma reforma, e isso gerará mais custos, indicando, mais uma vez, a ineficiência dessa ação pública simplesmente na perspectiva da construção e finalização da obra. Outra questão não mensurada, mas que afeta o cotidiano da população, são as ações possivelmente mal planejadas, que geram uma deficiência no impacto da obra, como por exemplo, os BRTs que estão em estruturas viárias desassociadas da sua lógica de funcionamento.

Outro ponto de destaque para a questão da ineficiência foi a PPP da Arena Pernambuco que necessitava da Cidade da Copa para potencializar sua estrutura e valorizá-la junto com o novo projeto urbano de grande magnitude, porém a obra da Cidade da Copa foi cancelada e sem previsão de iniciar o respectivo projeto. Essa situação potencializou uma maior análise para a o uso do empreendimento Arena Pernambuco, que, como já mencionado no Capítulo 5, foi encerrado o contrato da PPP que tinha previsão de desenvolvimento em 33 anos, entre construção e operação, mas que foi cancelado depois de cinco anos e nove meses. Essa situação indica mais uma ineficiência na gestão pública, gerando insumos indesejados para o gerenciamento público, que possivelmente irá gerar impactos negativos para a população do estado de Pernambuco.

Um ponto pouco analisado, mas já mencionado e que merece ser repetido, são as questões sobre os recursos de financiamento de todas as obras com as instituições de fomento como: BNB, BNDES, Caixa Econômica Federal, etc. É possível que por conta da “festa” da Copa do Mundo FIFA de 2014 o Estado de Pernambuco não tenha feito uma análise mais detalhada dos custos com esses financiadores e isso possa gerar, em um futuro próximo, caso isso tenha acontecido, déficits para o Estado e, possivelmente, para seus municípios, gerando um novo “legado” da Copa, bem negativo por sinal, a ausência de recursos financeiros para o desenvolvimento e gestão do estado e seus municípios.

Portanto, observa-se que possivelmente nos arranjos institucionais relacionados às obras da Copa do Mundo FIFA 2014, em sua grande maioria, houve problemas com a questão da inconsistência nos orçamentos (pesquisado pelos sítios governamentais), temporalidade (relação tempo da obra no contrato e quando foi entregue) e conclusão (se ela foi finalizada totalmente e adequadamente). A nova gestão pública enfatiza que esses pontos são de fundamental importância para o bom gerenciamento, e, por esse motivo, tais arranjos, possivelmente, não proporcionaram uma boa ação pública para seus principais objetivos e para o seu principal fim: a sociedade do estado de Pernambuco.

É importante destacar que para algumas análises é dado destaque ao evento, por esse fato, muitas instituições¹⁷² que trabalharam na Copa das Confederações (2013) e na Copa do Mundo FIFA 2014, enfatizam que desenvolveram um bom trabalho, pois os eventos foram um sucesso. O fato das obras não estarem finalizadas não gerou um grande problema, pois, em muitos casos, desenvolveu-se o famoso “jeitinho brasileiro” para mitigar estrategicamente a falta de certas estruturas, utilizando-se parte do que já existia, como no caso explicado do BRT, que não estava pronto, mas funcionou de forma pontual e específica para o evento da Copa do Mundo FIFA de 2014. Portanto, para esses analistas (que analisam a situação no âmbito mais político), os arranjos institucionais funcionaram adequadamente, visto que os eventos foram um sucesso e não houve grandes gargalos no período do evento.

A grande questão é quando se debate o legado da Copa¹⁷³ e suas implicações para a RMR no Estado de Pernambuco, visto que muitas das obras até o dia de hoje não foram finalizadas e muitas o foram, porém com deficiências técnicas, gerando uma grande dúvida quanto ao sucesso desses empreendimentos e à perspectiva mais ampla sobre a Copa do Mundo FIFA no Brasil, pois muito do que foi descrito no antepenúltimo parágrafo deve ser levado em conta, gerando, assim, uma grande dúvida sobre o verdadeiro legado da Copa FIFA de 2014 e suas implicações e impactos no Brasil e, mais especificamente, no Estado de Pernambuco.

¹⁷² A SECOPA-PE é uma das instituições que tinha como grande preocupação o desenvolvimento do evento.

¹⁷³ Essa situação de descompasso e de má gestão nas obras da Copa do Mundo no Brasil pode ser verificada no livro desenvolvido por Nobre (2017), pois são analisadas, no livro, as diversas ações para Copa do Mundo de 2014 nas cidades-sede, tais como: Belo Horizonte, Fortaleza, Natal, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo.

8 CONCLUSÃO

Para desenvolver as considerações finais desta tese, é necessário fazer uma breve reflexão sobre as temáticas teóricas desenvolvidas neste trabalho. A primeira delas, a Constituição Federal de 1988, que reconhece os municípios como entes federados autônomos e também assume novos dilemas e contornos, estabelecendo a atuação da administração pública como dividida em três instâncias de poder (Federação, Estados e Municípios), concedendo maiores poderes e peculiaridades locais (municípios), produzindo novas políticas, ações e pressões sobre um novo formato de federalismo do Estado brasileiro (ABRUCIO; FRANZESE, 2010).

Junto a essa nova realidade, as instituições, em uma perspectiva mais ampla, também tiveram que se adaptar a essa nova lógica da flexibilidade, uma realidade que passa a permitir a tomada das decisões em âmbito local, mesmo a atuação sendo internacional (relação local x global). Para fortalecer esse argumento, foi incluído nos princípios da administração pública o princípio da eficiência e, partir desse fato, todos os gestores públicos ficaram incumbidos de desenvolver suas ações sob essa perspectiva, possibilitando novas estruturas gerenciais (novas relações entre instituições) para a gestão pública.

Dando sequência à ideia sobre gerenciamento público a partir da nova gestão pública, é importante entender mais detalhadamente as principais premissas estruturantes para um melhor funcionamento dessa gestão, quais sejam, segundo Rodrigues e Araújo (2005):

- 1) Melhorar o seu desempenho;
- 2) Aumentar a sua eficiência;
- 3) Evitar a corrupção;
- 4) Orientar a Administração Pública para as necessidades dos cidadãos;
- 5) Abrir a Administração Pública à sociedade;
- 6) Torná-la mais transparente e idônea;
- 7) Definir e identificar competências e responsabilidades;
- 8) Evitar o desperdício.

Essa nova possibilidade de gestão coloca o gestor público atuando em ações com uma empresa privada, objetivando a maximização das potencialidades na localidade.

Como já mencionado, o federalismo iniciado com a Constituição de 1988 promoveu uma descentralização político-administrativa entre as esferas governamentais, o que gerou

complicações fiscais (Índice FIRJAN de Gestão Fiscal - IFGF) para os municípios brasileiros, visto que 87% deles, em 2016, estavam em condição difícil ou crítica no que tange à questão fiscal. Essa realidade gera novas necessidades de articulação, objetivando suprir necessidades que não são supridas, mas repassadas para os governos locais, regionais, estaduais.

E essa nova realidade de déficit que o gestor público local (também nos níveis estaduais) enfrenta faz com que ele tenha que desenvolver estratégias na gestão pública e, muitas vezes, quando isso acontece surge a possibilidade de ele estar gerindo a coisa pública a partir dos conceitos do empreendedorismo urbano. Em resumo, esse gestor público poderá desenvolver ações públicas como se estivesse em uma empresa, verificando os melhores pontos estratégicos e transformando a cidade em uma mercadoria de alto valor agregado, pelo menos parte dela. Essa lógica é, em muitos casos, deletéria para uma gestão focada no desenvolvimento local-regional, pois não atenderá a todas as necessidades do território e, logicamente, também não atendendo a toda a população.

E é nessa situação, nessa nova realidade, que se manifesta um dos conceitos-chave desta tese, pois ele está muito atrelado a essa nova gestão pública que depende das articulações entre instituições (públicas e privadas), gerando novas perspectivas a respeito de tal gerenciamento que pode potencializar ações muito importantes para a gestão da cidade-região, mas também pode ser uma ação voltada para interesses específicos (ações oportunistas), ou seja, pode não ser uma ação com um objetivo público para a sociedade local ou parte dela. Essas articulações institucionais são os arranjos institucionais que, como verificado, podem proporcionar excelentes ações públicas ou podem, simplesmente, atender a uma ação de interesse público, mas com um foco específico que pode não ser viável por questões técnicas, econômicas, políticas, culturais e/ou sociais.

Essa realidade, principalmente no Brasil, foi verificada no desenvolvimento desta tese (Seção 5.5, p.189-191), observando tratar-se de uma realidade que ainda necessita de melhores formas de gerenciamento no processo de desenvolvimento dos arranjos institucionais (e não só deles, que são apenas formas de atuação). Em muitos casos (por exemplo, tempo de entrega das obras, inconsistência dos custos, não finalização de obras, obras inadequadas, entre outros), os arranjos se mostraram ineficientes no processo de atendimento às demandas locais-regionais vinculadas à nova gestão pública, ficando demonstrado que a nova gestão pode não ter sido um fator primordial para o desenvolvimento das ações públicas, pois fatores como corrupção e relações pessoais (oportunistas e específicas) proporcionam assimetrias entre o plano e a consolidação da ação, contrapondo-se à hipótese da tese (Introdução, p.21), sendo importante destacar que esse modelo de gestão pode ser bem sucedido em outras situações.

Outro ponto que deve ser considerado são os condicionantes do território (Introdução, p.20 e Seção 2.2, p. 63), visto que a realidade brasileira no ambiente político, social, econômico e cultural interfere na forma de desenvolver ações públicas, e não seria diferente para os arranjos institucionais. Junto aos condicionantes do território, há outro fato que, mesmo não sendo trabalhado na tese, interfere no desenvolvimento ideal de uma política pública: trata-se da corrupção. Apesar das melhorias no processo de controle, esse ainda é um ponto muito frágil para a gestão pública, visto que são muitos municípios e muitas realidades distintas¹⁷⁴, gerando, assim, dificuldades na gestão e desenvolvimento de um determinado território. Em resumo, esse é mais um ponto negativo para o desenvolvimento dessas ações públicas, pois em muitos casos - basta verificar as ações da Lava Jato¹⁷⁵ -, há, normalmente, uma ação de corrupção no processo relacional entre instituições públicas e privadas, ou seja, nos arranjos institucionais híbridos.

Porém, pensando no futuro verifica-se nos arranjos institucionais e na nova gestão pública uma forma de potencializar essas ações públicas de um dado território. Para isso, obviamente, é necessário haver uma ação correta, contando com a gestão em todo o processo de desenvolvimento da ação pública, além de não poder haver corrupção ou privilégios. Isso irá gerar, com certeza, uma forma de promover o desenvolvimento local-regional de um dado território. Tais arranjos institucionais devem, ao longo do tempo, proporcionar a construção de novas redes institucionais (novas interações com diversos agentes), envolvendo articulações intersetoriais, intergovernamentais e entre Estado, mercado e sociedade civil, potencializando a ação pública em prol do desenvolvimento da localidade, valorizando a sociedade local. Essa é a realidade que se objetiva constituir com as interações entre as instituições, ou seja, objetiva-se que se potencialize o desenvolvimento econômico, social, político, cultural de um território e seu entorno.

Portanto, a inclusão de novas políticas evoca um novo processo de mudança na forma de decidir e implementar as políticas, configurando novos processos políticos e novas formas de

¹⁷⁴ Pimentel Neto (2014), em artigo científico para a *XVI Jornadas de investigación*, desenvolveu a seguinte reflexão: 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, que quanto maior for a cidade, tiver mais habitantes, tiver maior função e complexidade em serviços, maiores serão as intervenções dos agentes exógenos nas políticas públicas dessa localidade. E quanto menor for cidade no que tange à sua complexidade funcional e quantidade populacional, maiores serão as ações endógenas (podendo ser patriarcais), ou seja, maior será a atuação do arranjo institucional local.

¹⁷⁵ A operação Lava Jato é a maior investigação contra corrupção e lavagem de dinheiro que o Brasil já teve. Estima-se que o volume de recursos desviados dos cofres da Petrobras, maior estatal do país, esteja na casa de bilhões de reais. Soma-se a isso a expressão econômica e política dos suspeitos de participar do esquema de corrupção que envolve a companhia. Um exemplo, segundo Estadão (2017), é a Operação Turbulência, feita pela Polícia Federal, que aponta para o dono do avião (João Carlos Lyra Pessoa de Melo Filho) como responsável por entregar propina de empreiteiras ao ex-governador de Pernambuco Eduardo Campos (PSB).

gestão em que se destaca, como elemento central, a ampliação entre agentes no desenvolvimento da gestão pública, redefinindo a relação entre Estado e sociedade civil na esfera subnacional em nosso país. Porém, ainda é um processo embrionário que, por conta da formação histórica do país, seu tamanho territorial e forte dependência política, coexiste junto a muitas descontinuidades e desorganização na ação dessas políticas¹⁷⁶, inclusive nas ações de relação com diversos agentes, os arranjos institucionais. Assim, como pontua Farah (1997, p. 155), ainda constitui “um desafio para a administração subnacional a maior de todas as inovações: a continuidade de bons programas vindos de governos anteriores, o que talvez viesse assinalar não uma Reforma, mas uma verdadeira revolução na tradição político-administrativa brasileira”.

Respostas aos objetivos específicos e aos questionamentos da tese

Como ponto de partida, serão analisados os objetivos específicos desenvolvidos durante o projeto da tese. Esse debate relacional é de suma importância para a compreensão da pesquisa, visto que são eles, os objetivos, que devem ser respondidos ao término da tese. Por isso, seguem os quatro objetivos específicos: (1) revisar a literatura sobre a temática, definindo conceitos-chave da tese, como arranjos institucionais, nova administração pública, política pública, desenvolvimento urbano-regional, grandes projetos urbanos, entre outros, para a construção da fundamentação teórica da tese.

O primeiro (1) objetivo foi respondido com a construção dos três primeiros capítulos, uma vez que se desenvolveu um denso debate teórico-metodológico para responder às inquietações da pesquisa. Os principais conceitos desenvolvidos nesses capítulos foram: a velha economia institucional, a nova economia institucional, custo de transição, estrutura de governança, ideologia, racionalidade limitada dos agentes, oportunismo, cooperação, Estado, arranjos institucionais, arranjos institucionais híbridos, entre outros. Além de ter-se desenvolvido também um debate metodológico na perspectiva hipotético-dedutiva e do estudo de caso. Portanto, foi considerado o objetivo como consolidado perante a conclusão da tese.

O segundo objetivo específico também foi contemplado, qual seja: (2) elaborar um diagnóstico situacional de 2007-2014 para o Estado de Pernambuco e Região Metropolitana do Recife. Ele pode ser verificado no Capítulo 4, que tem como foco a análise do Estado de Pernambuco, da Região Metropolitana do Recife e da cidade do Recife a partir de uma

¹⁷⁶ Segundo Farah (1997), tal descontinuidade decorre da permanência de mentalidade imediatista de caráter político-eleitoreiro, segundo a qual trata-se de destacar a marca de cada administração pela negação radical de tudo o que foi implantado pela administração precedente.

perspectiva da geografia econômica, indicando um forte crescimento econômico durante o período de 2007 até 2014 (período em que se inicia a crise econômica do país). Essa situação, durante esse tempo, proporcionou muitas intervenções do Estado nos municípios pernambucanos, inclusive a ação de ser uma cidade-sede para a Copa do Mundo FIFA de 2014. Nesse sentido, esse capítulo se torna importante porque ele mostra como estava a situação favorável do Estado de Pernambuco para tal ação e, por conta disso, é considerado como um objetivo respondido (finalizado), por conta de todas as explicações sobre o Estado e suas outras esferas político-administrativas.

O terceiro objetivo específico foi desenvolvido no quarto e quinto capítulos da tese, e compreende: (3) mapear e fazer o registro de práticas, iniciativas e modelos dos arranjos institucionais que interferem na gestão urbana e determinam a dinâmica da administração pública na RMR entre os anos 2007–2014 para o desenvolvimento da Copa do Mundo FIFA de 2014.

No quinto capítulo, foi feito um debate mais específico sobre os arranjos institucionais e a Copa do Mundo FIFA de 2014 no Estado de Pernambuco. Foram identificadas as obras relacionadas com a Copa de 2014 e também foram feitas as análises das diversas deficiências gerenciais do poder público para as diversas obras, desde grandes atrasos na entrega do empreendimento até a não finalização, como também a não transparência dos gastos públicos (inconsistências nos portais governamentais) e obras com erros de concepção, indicando erros preponderantes que não deveriam acontecer pela base da concepção da nova gestão pública.

Por fim, o quarto e último objetivo específico: (4) analisar as implicações de políticas públicas entre os arranjos institucionais e o desenvolvimento urbano-regional. Este pode ser verificado no quinto e sexto capítulos, como também na conclusão, partindo de uma análise final sobre as implicações da gestão urbana a partir da Copa do Mundo FIFA de 2014. Nelas, é possível verificar como funciona e poderá funcionar essa relação entre arranjos institucionais e desenvolvimento urbano-regional. Portanto, mais um ponto que se considera concretizado por esta tese; com isso, considera-se o trabalho de pesquisa concluído.

Neste momento, serão respondidos os dois questionamentos desenvolvidos nesta tese, ambos são subtópicos do trabalho. O primeiro deles é o subtópico 2.5, que consta no segundo capítulo teórico, com a seguinte indagação: “Empreendedorismo urbano como ação de desenvolvimento econômico: organização da gestão do território em prol do desenvolvimento urbano-regional?”. O outro questionamento é o subtópico 5.3, que apresenta a seguinte indagação: “Os arranjos institucionais e as obras da Copa do Mundo FIFA 2014: qual foi o legado da Copa?”.

A primeira pergunta necessitará de um maior desenvolvimento, visto que ajudará a responder o quarto objetivo específico desta tese de doutorado e, por isso, será necessário um maior debate teórico sobre o conjunto complexo que a temática exige. Alves (2015) indica que o Estado deve prover cinco funções principais, são elas: (1) a defesa dos indivíduos; (2) a defesa dos indivíduos uns dos outros – a justiça – que seria o contrato social; (3) a regulação do mercado¹⁷⁷; (4) o investimento em infraestrutura e (5) a pesquisa e desenvolvimento. A partir dessa lógica relativamente simples acerca das funções do Estado, desenvolve-se o debate sobre o empreendedorismo urbano sob as duas óticas possíveis relacionadas à pergunta, se promove ou não o desenvolvimento urbano-regional para um dado território.

Iniciando a resposta, é importante destacar Alves (2015) novamente, pois ele também debate sob a perspectiva da política pública, indicando um esquema agrupado de como se deve dividir a ação pública (a própria política). Para ele, existem quatro grandes setores de atuação, quais sejam: serviços essenciais (saúde, educação e segurança); desenvolvimento (econômico, ambiente, social, agricultura, cultura, turismo e C&T), núcleos duros¹⁷⁸ (Casa Civil, Governo, Fazenda, Planejamento, Gestão, Procuradoria, Defensoria) e infraestrutura (obras, habitação, transporte, trabalho e penitenciário).

E é nesse momento que se deve analisar o empreendedorismo urbano, ou seja, nas duas formas possíveis supracitadas no questionamento do primeiro capítulo. Tentando minimizar as complexidades, pois existem muitas, o ponto primordial de avaliação para saber se o empreendedorismo urbano é uma ação que promove o desenvolvimento urbano-regional é fazer a verificação dessas quatro estruturas e analisar se as políticas estão sendo equilibradas para que haja uma gestão para todos os cidadãos de determinado território, ou seja, verificar se não está havendo um desequilíbrio na forma de gestão utilizada pelo gestor público para alguma dessas perspectivas supracitadas.

Sendo mais claro, é importante que o gestor público desenvolva a cidade com áreas estratégicas para o mercado (não há como evitar essa situação no atual contexto de produção capitalista globalizado), mas respeitando as regras ambientais, sociais, históricas e culturais da sociedade local (do território e seu entorno), não impondo um projeto sem antes analisar todos esses condicionantes. Nesse sentido, o que acontece no Recife, e em boa parte das cidades

¹⁷⁷ A cidade se torna um ente e, por isso, deve entender que o mercado é regulado por regras gerais da economia. Um bom termo atual com o qual Alves (2015) trabalha é o de coopetição, pois a sociedade sempre esteve em um dilema para sobreviver e a relação entre esse dilema era a cooperação e competição, em resumo, é importante entender que a ideia posta é que se coopera para competir. Porém, essa lógica no Brasil é embrionária, pois o fator político-partidário impede muitas ações nessa lógica da cooperação x competição.

¹⁷⁸ Segundo Alves (2015), são as políticas públicas de funções/gerenciados do Estado. Em resumo, as políticas públicas se confundem com as próprias pastas de ação do governo.

brasileiras, é uma ação que prioriza as estratégias de mercado sem, em muitos casos, se preocupar com outras variáveis, por exemplo, aspectos ambientais, históricos, de mobilidade urbana, entre outros, que podem ser verificados nas obras da Copa do Mundo FIFA de 2014.

Talvez o que falte para os nossos gestores públicos seja entender a complexidade da cidade e seu entorno. Conforme indica Farah (1997, p. 155), “um desafio para a administração subnacional a maior de todas as inovações: a continuidade de bons programas vindos de governos anteriores, o que talvez viesse assinalar não uma Reforma, mas uma verdadeira revolução na tradição político-administrativa brasileira”. A grande questão nesse cenário é saber equilibrar as demandas da sociedade x mercado, e a única “superinstituição” (Coase, 1960) que pode fazer isso é o Estado. Porém, se ele não sabe desenvolver esse equilíbrio, a grande probabilidade é que o mercado tenha maiores intervenções sobre as decisões em um determinado território, e é por isso que o empreendedorismo urbano é visto de forma tão negativa, pois, normalmente, sua atuação é deletéria para a cidade e seu entorno. E esse é o problema identificado nessa pesquisa, pois as perspectivas sempre estão na imposição do global sobre o local, visto que todos os direcionamentos para Copa do Mundo FIFA de 2014 foram decididos pela FIFA (o famoso “padrão FIFA”) e não pela nossa realidade local.

Desse modo, entende-se como certa a interferência da relação entre sociedade e mercado nos arranjos instituições, os quais são ações públicas relacionadas a políticas públicas que podem se dar em prol do desenvolvimento urbano-regional de um dado território, ou seja, vislumbrando uma atuação adequada da gestão do território, ou podem ser ações que potencializam a lógica do capital - o mercado – tendo fins minimalistas para a economia e alguns setores específicos, isto é, sem preocupação com a totalidade e atuando de forma deletéria para sociedade e território. A segunda pergunta, que está no quinto capítulo (5.3) tem como foco a continuidade do debate acima desenvolvido, pois é referente ao legado da Copa do Mundo FIFA em 2014, no Estado de Pernambuco. Isso foi debatido no Capítulo 5 desta tese, onde foram abordados os diversos problemas encontrados no processo e finalização das obras relacionadas com a Copa do Mundo FIFA de 2014. O ponto-chave é que boa parte das obras atrasou, algumas obras não foram concluídas e outras foram concluídas inadequadamente, registrando-se uma falta de transparência para com os gastos públicos, pois há inconsistências de informação que indicam uma ineficiência gerencial para com esses gastos (COASE, 1960).

Para essa situação, faz-se, aqui, uma analogia com o filme “O senhor das Armas”, filme de 2005, cujo enredo retrata o personagem Yuri Orlov (Nicolas Cage), um traficante de armas que realiza negócios nos mais variados locais do planeta. Há um momento no filme em que Yuri (Cage) está de frente para a televisão comemorando o fim da União Soviética, e sua

esposa Ava Fontaine (Kathryn Bridget Moynahan) fala algo do tipo: “Não sabia que Yuri era tão preocupado com a paz no mundo”. Em primeiro lugar, isso mostra que Ava não entendia de geopolítica, ela era uma modelo em fim de carreira, e, na verdade, ela não sabia qual era a “profissão” do marido (Yuri), tampouco que a comemoração dele era por conta das grandes possibilidades de negociação na compra e venda de armas (de todos os tipos), pois ele tinha contatos para fazer essas negociações na extinta União Soviética. Mas, o que isso tem a ver com a Copa do Mundo FIFA de 2014 no Brasil...

Como mera hipótese, especulação - nada que seja possível provar - faz-se a analogia do filme com o Brasil no contexto da Copa do Mundo. Imagina-se se a relação de interesses observada na película não poderia ter acontecido no Brasil quando o país foi aceito como país-sede da Copa do Mundo FIFA de 2014, ou seja, se muitos dos acordos entre instituições (públicas e privadas) surgidos após o aceite do país como sede do Mundial não teriam razões subjacentes. Claro que isso se trata de mera especulação. Mas, trazendo a discussão para um campo real, factível, destaca-se o problema da corrupção como um dos grandes problemas da gestão pública no país, a relação das ações públicas com a corrupção, o que pode ser, minimamente, mensurado através das ações e ramificações da Operação Lava Jato, já mencionada nesta tese. E esse é um problema que deve ser sempre combatido, pois gera assimetrias na gestão, dificultando a obtenção de resultados positivos para a sociedade de uma localidade. No caso da Copa do Mundo FIFA de 2014 em Pernambuco, o legado deixado foi que, mais uma vez, a gestão pública não conseguiu desenvolver o prometido, não conseguiu desenvolver métodos de monitoramento para chegar em 2014 com todas as obras feitas e sendo usadas pela população. Em resumo, mais uma vez, a gestão pública se mostrou ineficiente para desenvolver grandes ações públicas (GPU) e mesmo tendo a integração dos arranjos institucionais híbridos isso não garantiu uma maior eficiência nos entregáveis para a Copa.

Portanto, isso pode indicar - embora seja mais uma especulação - que muitas dessas ações podem ter sido desenvolvidas por meios oportunistas e não levando em consideração as boas práticas da nova gestão pública. Em outras palavras, não adianta haver procedimento, método, processo adequado se as pessoas, a cultura e o ambiente não forem propícias para se fazer o que é o certo, o que está de acordo com as normas legais vigentes para aquela localidade, além de verificar se as leis estão adequadas para uma boa gestão pública, pois muitas delas podem ser mudadas para fins de interesse específico e/ou oportunista. Portanto, o legado da Copa, após todas as explicações do Capítulo 5, foi, no mínimo, insatisfatório, pois boa parte dos entregáveis não foram finalizados no período correto, há empreendimentos não finalizados e ainda há empreendimentos mal desenvolvidos. Por conta dessas situações, é

entendido o legado da Copa do Mundo FIFA 2014 para o Estado de Pernambuco como inadequado, insatisfatório e ineficiente.

Implicações: para novos trabalhos, ações profissionais e práticas na gestão

Como ponto de partida do último tópico das conclusões, é importante destacar que toda pesquisa tem suas limitações, principalmente, por conta das questões temporais e de recursos. Por esse fato, com certeza há diversas vertentes de trabalho que podem ser desenvolvidas a partir desta pesquisa, inclusive algumas delas já foram mencionadas no Capítulo 6, com o seguinte subtítulo: “As obras da Copa do Mundo FIFA de 2014: perspectivas e possíveis implicações para além do processo das obras mencionadas”. Como o próprio enunciado indica, trata-se de breve análise desenvolvida, preliminarmente, para futuras pesquisas que esta tese não chegou a desenvolver e/ou não conseguiu responder, entre elas estão debates sobre a questão ambiental, desapropriação, especulação imobiliária e reorganização espacial. Todas estas ações relacionadas com as obras da Copa do Mundo FIFA de 2014 em Pernambuco.

Outra possibilidade é do desenvolvimento de uma pesquisa seguindo o mesmo debate teórico e verificando as diversas implicações dessa nova gestão pública nos projetos, programas e diretrizes dos governos federal, estaduais e municipais do Brasil. Essas duas possibilidades supracitadas já apontam para inúmeras pesquisas que podem gerar diversos documentos de conclusão de curso de graduação, mestrado e doutorado em diversas áreas das ciências humanas e sociais aplicadas.

Para a perspectiva profissional, é visto um ganho na complexidade analítica de um evento, ação, coisa, pois ao desenvolver uma pesquisa, com fins ao doutoramento, ampliam-se as possibilidades de análise sobre o que se está pesquisando, por isso, ao concluir este processo a capacidade de análise do pesquisador é ampliada e sempre deve ser desenvolvida. É neste ponto do desenvolvimento que o pesquisador se dedicará ao melhoramento contínuo dentro de um ICT (Instituto de Ciência e Tecnologia) ou, em um futuro próximo, dentro de uma Instituição de Ensino Superior (IES).

Nesse sentido, o aprendizado nesses quatro anos de pesquisa, juntamente com a troca de experiência com discentes, docentes, como também com o orientador, formaram um pesquisador com maior senso crítico e analítico para tentar compreender o mundo que está cada vez mais complexo. Por isso, a grande frase para as questões profissionais é *dar continuidade ao que foi aprendido para continuar aprendendo*, tendo como um dos objetivos a construção de

novos saberes e boas práticas de pesquisa e, por que não, de ensino, visto que um dos objetivos também é desenvolver a capacidade de repassar informação para outras pessoas.

E, finalmente, a última implicação é para a questão da gestão, um dos focos dessa pesquisa. Foi verificado que para haver uma boa gestão, é necessário um maior comprometimento do gestor público com todos os vieses da política pública, ou seja, que ele não deva dar prioridade para ações específicas, oportunistas, pois seu foco sempre deve ser a prioridade no que é mais importante para o desenvolvimento da localidade, o que se convencionou, nesta tese, chamar de desenvolvimento urbano-regional. Além disso, no que se refere à gestão pública, é importante haver preocupação quanto ao desenvolvimento de boas práticas de gestão, melhorando, assim, os monitoramentos, controles, análise de riscos, entre outros, pois havendo isso se diminui as possibilidades de insucesso e erros de uma ação pública.

Obviamente, um ponto focal é a compreensão dos condicionantes territoriais (políticos, econômicos, históricos, culturais e sociais), pois sem essa compreensão é possível que nunca se chegue a um patamar ótimo de uma ação pública, visto que as necessidades estarão nessa interpretação do território. Junto a essa questão do território, é importante ter uma maior compreensão das instituições, ou seja, das suas regras, diretrizes, normas, cultura, entre outros aspectos para não se desenvolver expectativas errôneas sobre o que cada instituição ou arranjo institucional poderia fazer para o desenvolvimento de qualquer política pública em uma dada localidade (território).

Como ponto final a ser destacado, é de grande importância para a análise do caso brasileiro a questão da corrupção, que ainda é um processo muito relacionado às políticas públicas em qualquer setor de atuação (habitação, educação, área social, financeira, etc.). Por isso, para que haja um melhor desempenho das instituições no território, é preciso que as ações contra a corrupção aconteçam, diminuindo gradativamente as possibilidades dessa ação deletéria para o desenvolvimento de um território, ou seja, de um desenvolvimento urbano-regional mais eficiente que objetiva atender a todos os habitantes da respectiva localidade. Se essa melhoria não acontecer na nossa cultura, não adiantará vir nenhum novo processo de melhoria em qualquer área de gestão (controle, monitoramento, análise de risco, etc.) ligado a ações e atividades individuais e institucionais (PRADO JÚNIOR, 2006; ANDRADE, 2003), porque os processos encontram-se comprometidos, visto que as ações políticas oportunistas serão prioridade e, por isso, não gerarão boas práticas nos diversos setores das políticas públicas.

Em resumo, aparentemente, o que esta tese demonstrou foi que as ações realizadas na gestão pública do caso estudado, a Copa do Mundo FIFA 2014 em Pernambuco, foram realizadas com interesses específicos (oportunistas) e, por conta disso, não se chegou a um resultado satisfatório da política pública para a Região Metropolitana do Recife, não sendo, entretanto, um resultado isolado, pois essas situações negativas podem ser verificadas no estudo desenvolvido por Nobre (2017); essa situação gerou assimetrias na gestão do território, diminuindo as possibilidades de haver um melhoramento na gestão pública, por isso que a corrupção deve ser sempre combatida, pois enquanto práticas corruptas forem praxe na administração pública, dificilmente chegaremos a um estágio ótimo de gestão pública no país.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C.; SNO, Hironobu. **Federalismo e Políticas Públicas**: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Org.). Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010, v. 1, p. 39-70.

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita (orgs). **O Estado numa era de reformas**: os anos FHC - Parte 1 e 2. Brasília: MP, SEGES, 2002. 618 p.

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. **Construtor de instituições**. In: FURQUIM, Lilian; NAKANO, Yoshiaki; REGO, José Márcio (Orgs). Em busca do novo: o Brasil e o desenvolvimento na obra de Bresser-Pereira. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

ACUÑA, Carlos Hugo. **¿Cuánto importan las instituciones?** gobierno, estado y actores en la política argentina. Siglo veintiuno editores. 2013.

AGOSTINHO, Márcia E. **Complexidade e organizações**: em busca da gestão autônoma. São Paulo: Editora Atlas, 2003.

AGUILAR FILHO, Hélio Afonso de. **O institucionalismo de Douglass North e as interpretações weberianas do atraso brasileiro**. 2009. 206f. (Doutorado em Economia). Universidade Federal do Rio Grande Do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação Em Economia, Rio Grande do sul, 2009.

ALBUQUERQUE, M. Z. A.; GOMES, Edvânia Tôrres Aguiar. **Reflexões sobre vetores do atual processo de reprodução do espaço urbano no Recife**. In: XIII Simpurb. Rio de Janeiro. XIII Simpósio Nacional de Geografia Urbana: ciência e ação política por uma abordagem crítica, 2013.

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

ALVES, Paulo Vicente. **Gestão Pública contemporânea**. Rio de Janeiro, Alta Book, 2015.

AMÊNDOLA, Mônica. **O ordenamento urbano carioca sob a ótica do plano estratégico das cidades**. Revista geo-paisagem. Vol.1, 2002.

AMSDEN, Alice, H. **A ascensão do “resto”**: os desafios ao ocidente de economias com industrialização tardia. São Paulo: Editora UNESP, 2007.

ANDION, Carolina. **Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública**. Rio de Janeiro: Cadernos EBAPE, v. 10, n. 1, p. 1-19, 2012.

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

- ANDRADE, Manuel Correia de. **Geografia Econômica**. (12º Ed.). São Paulo, Atlas, 1998.
- ANDREWS, Christina Windsor. Implicações teóricas do novo institucionalismo: uma abordagem Habermasiana. **Dados (Rio de Janeiro. Impresso)**, Rio de Janeiro, v. 48, n.2, p. 271-299, 2005.
- ARAGÃO, Cecília Vescovi de. Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. **Revista do Serviço Público – RSP**, N° 3, 1997.
- ARAÚJO, Flávio. Faria. **Empresariamento Urbano: Concepção, Estratégias e Críticas**. In: 2ª Conferência do Desenvolvimento CODE/Ipea 2011, 2011, Brasília - DF. Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos Ipea e Associações de Pós-Graduação em Ciências Humanas. Brasília - DF: Ipea, 2011.
- ARNDT, Heinz.W. 1998. "From State to Market" **Asian Economic Journal** Vol. 12 nº 4; 331-341
- BARBOSA, David Tavares. **Novos Recifes, velhos negócios política da paisagem no processo contemporâneo de transformações da Baía do Pina – Recife/PE: uma análise do projeto novo Recife**. 2014. 245f (dissertação de mestrado). Programa de Pós-Graduação em Geografia. Universidade Federal de Pernambuco. 2014.
- BARBOSA, Marina. Prometidas para a Copa, obras de mobilidade ficam para 2015 em PE. **G1 PE**. Pernambuco, 21 de Novembro de 2014. Acessado em: 03/01/2016 disponível em: <http://g1.globo.com/pernambuco/noticia/2014/11/prometidas-para-copa-obras-de-mobilidade-ficam-para-2015-em-pe.html>
- BARBOSA, Marina. Um ano após a Copa, Pernambuco tem 4 obras de mobilidade inacabadas. **G1 PE**. Pernambuco, 12 de Junho de 2015. Acessado em: 03/01/2016 disponível em: <http://g1.globo.com/pernambuco/noticia/2015/06/um-ano-apos-copa-pernambuco-tem-4-obras-de-mobilidade-inacabadas.html>
- BERWIG, Aldemir.; JALIL, Laís Gasparotto . **O princípio constitucional da eficiência na Administração Pública**. Âmbito Jurídico, v. 48, p. 4536, 2007.
- BLUMENSCHHEIN, Fernando & NAVARRO, Diego. **Impactos socioeconômicos da Copa do Mundo FIFA 2014 e seu legado para o futebol brasileiro**. Projetos da FGV Projetos, Rio de Janeiro, Vol 22 N° 2 out/nov/dez 2013.
- BOISIER, Sergio. **El vuelo de una cometa**. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES. 1997
- BORJA, Jordi.; CASTELLS, Manuel. **Local y global: la gestión de las ciudades en la era información**. México, D. E.: Santillana; United Nations for Human Settlements; Taurus, 2000.
- BRANDÃO, Carlos Antônio. **A Dimensão Espacial do Subdesenvolvimento: uma agenda para os estudos regionais e urbanos**. (Tese de livre docência), Unicamp. 2003.
- BRANDENBURG, Elena Justen **Grandes projetos urbanos: vetores de desigualdade socioespacial? Análise prospectiva dos impactos e legados socioespaciais da Copa de 2014 em Curitiba** / Elena Justen Brandenburg . – Curitiba, 2014. 293 f. Dissertação (mestrado) –

Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências da Terra, Programa de Pós-Graduação em Geografia.

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

BRASIL. **Planejamento estratégico de segurança para a Copa do Mundo FIFA Brasil 2014**. Brasília, 2012.

BRASIL. **Programa de Aceleração do Crescimento – Pernambuco (balanço 2007 – 2010)**. Brasília, 2010. Acessado em 30/10/2012. Disponível em:
<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/e57c8636825fc69302e23b82a01c6282.pdf>

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A batalha da Reforma**. O Estado de São Paulo, 17/05/1997.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma gerencial do estado de 1995. **Revista de Administração Pública**. Lisboa. 2000.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Democracia, Estado Social e Reforma Gerencial**. Intervenção no VI Fórum da Reforma do Estado. Rio de Janeiro, 2007.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Estado, sociedade civil e legitimidade democrática**. Lua Nova - Revista de Cultura e Política, no. 36, 1995

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Globalização e Estado-Nação**. Escola de Economia de São Paulo, São Paulo. 2007.

CAETANO, Penna. **Resenha do livro O Estado Empreendedor**: Desmascarando o mito do setor público vs. setor privado, de Mariana Mazzucato, tradução de Elvira Serapicos, primeira edição (Portfolio-Penguin, 2014). Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento – RBPO, 2015.

CALEIRO, João Pedro. **Como Eduardo Campos deixou a economia de Pernambuco**. Revista EXAME. São Paulo. 2014. Acessado em: 08/11/2016 disponível em:
<http://exame.abril.com.br/economia/como-fica-a-economia-pernambucana-depois-de-7-anos-de-campos/>

CARLOS, Ana Fani. **A Cidade**. 8.ed. São Paulo: Contexto, 2005.

CARVALHO JÚNIOR, Luiz Carlos; OZON, Ronaldo Teixeira. **Análise das transações e das estruturas de governança na cadeia do feijão da região de União da Vitória**. In: XLII Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural, Cuiabá, 2004.

CARVALHO, David Ferreira. **Pacto Federativo e Descentralização Fiscal-Regional no Brasil**. Papers do NAEA (UFPA), Belém - Pa, v. 158, p. 1-22, 2000.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

CASTELLS, Manuel; BORJA, Jordi. **As cidades como atores políticos**. Novos estudos CEBRAP, v. 45, p. 152-166, 1996.

CAVALCANTE, Carolina Miranda. A economia institucional e as três dimensões das instituições. **Revista de Economia Contemporânea (Impresso)**, v. 18, p. 373-392, 2014.

CAVALCANTE, Carolina Miranda. **Análise metodológica da economia institucional**. (Mestrado), 123f. Universidade Federal Fluminense, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Faculdade de Economia, Programa de Pós-Graduação em Economia. Niterói-RJ, 2007.

CAVALCANTI, Davi Barboza. **Aeroporto fica sem nova torre de controle na capital pernambucana**: Atualização de Matriz de Responsabilidades retirou projeto do documento. ZH esportes. Porto Alegre – RS, 2013. Acessado em 24/01/2017 disponível em: <http://zh.clicrbs.com.br/rs/esportes/noticia/2013/11/aeroporto-fica-sem-nova-torre-de-controle-na-capital-pernambucana-4349642.html>

CAVALCANTI, Marcelo Allgayer de Holanda. **A Arena Pernambuco como novo elemento de reestruturação urbana e dinâmicas na cidade**. VII Congresso Brasileiro de Geógrafos. Vitória-ES, 2014.

CAVALIERI, Marcos Antonio Ribas. O surgimento do institucionalismo norte-americano de Thorstein Veblen: economia política, tempo e lugar. **Economia e Sociedade (UNICAMP. Impresso)**, v. 22, p. 43-76, 2013.

CESAR, Ana Maria Roux Valentini Coelho. Método do Estudo de Caso (Case studies) ou Método do Caso (Teaching Cases)? Uma análise dos dois métodos no Ensino e Pesquisa em Administração.. **REMAC - Revista Eletrônica Mackenzie de Casos**, São Paulo - Brasil, v. 1, n.1, p. 1, 2005

CHIMENEZ, Ana Caroline. Oliveira. ANGELO, Sanches. Caroline. Ana. **O conceito de grandes projetos urbanos (GPU) e seu contexto político e econômico na dinâmica do espaço urbano**. In: Encontro de Geógrafos da América Latina - EGAL, 2013, Lima. Geografía Urbana, 2013.

COASE. Ronald Harry. O Problema do Custo Social. Tradução por Francisco Kümmel F. Alves e Renato Vieira Caovilla. **Journal of Law and Economics**. 1960.

COMPANS, Rose. 2004. **Empreendedorismo Urbano**: entre o discurso e a prática –São Paulo. Editora: UNESP.

CONCEIÇÃO, Otávio Augusto. Camargo. O conceito de instituição nas modernas abordagens institucionalistas. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 6, n.2, p. 119-146, 2002.

CONDEPE/FIDEM. Anuário estatístico. Recife. Agência Estadual de Planejamento e Pesquisa de Pernambuco. 2014. Acessado em: 13/11/2016 disponível em: <http://www.anuario.pe.gov.br/>

CONDEPE/FIDEM. **Estudos dos impactos dos investimentos na economia pernambucana**: Unidades da BR FOODS, HEMOBRÁS, Estaleiro Atlântico Sul, Petroquímica Suape e Refinaria Abreu e Lima: uma visão a partir da Matriz Insumo-Produto de Pernambuco - 2005 / Coordenação de Wilson Grimaldi e Júlio César Silva. Recife, Agência Estadual de Planejamento e Pesquisa de Pernambuco, 2011.

CONDEPE/FIDEM. Pesquisa de emprego e desemprego. Agência Estadual de Planejamento e Pesquisa de Pernambuco. Recife, 2014 acessado em 15/11/2016 disponível em: http://www.condepefidem.pe.gov.br/c/document_library/get_file?p_l_id=19954&folderId=495738&name=DLFE-100504.pdf

CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. São Paulo: editora Ática, 1989.

CRESPO, Matheus Pepe. **Um estudo sobre o conceito de território na análise geográfica**. IN:III Encontro de Geografia e VI Semana de Ciências Humanas do Instituto Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2010.

CRUZ FILHO, Murillo Florindo. O Pensamento Econômico e Social de Thorstein Veblen. O Teórico da Economia Moderna. Instituto de Economia da UFRJ . 2014. Acessado em: 16/06/2016 e disponível em: http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/pesquisa/textos_sem_peq/texto0209.pdf

CRUZ FILHO, Murillo Florindo. **Thorstein Veblen – O Teórico da Economia Moderna**: Teoria Econômica, Psique e Estética da Ordem Patriarcal. 2014 acesso em: 15/06/2016 disponível em: <https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=sites&srcid=ZGVmYXVsdGRvbWFpbmxtXJpbGxvY3J1emZpbGhvfGd4OjNIMWNkNzQwMDVkdNDJiOGE>

CURY, Cynthia. NASCIMENTO, Petula Ponciano. **Arranjos Institucionais como fator estratégico para as parcerias e inovação**. In: 67ª Reunião Anual da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), 2015, São Carlos. Anais/Resumos da 67ª Reunião Anual da SBPC, 2015.

CYPRIANO, Juliana Jonas. **O papel do estado na coordenação de estruturas híbridas**: estudo do setor de geração hidrelétrica brasileiro. 2014. 147f. (Mestrado em Políticas Públicas). Universidade Federal Do Rio De Janeiro, Instituto De Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias E Desenvolvimento. Rio de Janeiro, 2014.

DALLABRIDA, Valdir; SIEDENBERG, Dieter Rugard; FERNÁNDEEZ, Victor. **A Dinâmica Territorial do Desenvolvimento**: sua compreensão a partir da análise da trajetória de um âmbito espacial periférico. In: Segundo Seminário Internacional sobre desenvolvimento regional. Unisc, 2004.

DE PAULA, Marilene. **A Copa do Mundo FIFA de 2014: legados e desafios**. Solidar Suisse. Zürich Schweiz, 2015.

De SOUZA, Flávio Antonio Miranda. Recife. Much to do about nothing. In: NOBRE, Eduardo Alberto Cusce (org). **Sport Mega-Events and Urban Legacies**: the 2014 FIFA World Cup, Brazil. Palgrave Macmillan. 2017, pp. 97-116.

DIÁRIO DE PERNAMBUCO. Terminal Integrado Cosme e Damião começa a operar diariamente neste sábado. **Jornal Diário de Pernambuco**, Recife. 2016. Acessado em 01/03/2017 disponível em: http://www.diariodepernambuco.com.br/app/noticia/vida-urbana/2016/06/03/interna_vidaurbana,648453/terminal-integrado-cosme-e-damiao-comeca-a-operar-diariamente-neste-sa.shtml

DINIZ, Eli. **Em Busca de um Novo Paradigma, a Reforma do Estado no Brasil dos Anos 90**. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 1, n.10, p. 13-26, 1996.

DUARTE, Danielle Valente; TAVARES, Bruno. **Institucionalismo e Determinações Governamentais**: Evidências de Isomorfismo em Empresas de Base Tecnológica. In: ENAPG - Encontro de Administração Pública e Governança, 2012, Salvador. ENAPG 2012.

EDUARDO PAES. **Juca entrevista – Rio de Janeiro como cidade Olímpica em 2016**. São Paulo, ESPN Brasil. 2013. Acessado em: 18/08/2016 disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Wz1S8-xnd4s>

ESTADÃO. **Dono de avião que caiu com Eduardo Campos (PSB) assina delação premiada**. São Paulo, 2017. Acessado em 03/02/2017 disponível em: <http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/dono-de-aviao-que-caiu-com-eduardo-campos-psb-assina-delacao-premiada/>

ESTADÃO. Recife arma esquema de trânsito especial para jogos da Copa do Mundo FIFA. **Jornal Estadão**, São Paulo, 2014. Acessado em 03/02/2017 disponível em: <http://esportes.estadao.com.br/noticias/futebol,Recife-arma-esquema-de-transito-especial-para-jogos-da-copa-do-mundo,1169156>

EVANS, P.; RAUCH, J. **Autonomia e parceria**: estados e transformação industrial. 2. ed. Rio de Janeiro: UFRJ Editora, 2004

EVANS, P.; RAUCH, J. Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of "Weberian" State. **American sociological review**, v. 64, n. 5, 1999.

EVANS, Peter. **O Estado como problema e solução**. Lua Nova. São Paulo: CEDEC, nº 28-29, 1993.

FABRÍCIO, Mariana. **Ônibus se integrarão ao BRT na Caxangá**. Diário de Pernambuco. Recife, (2017). Acessado em 02/02/2017 disponível em: http://www.diariodepernambuco.com.br/app/noticia/vida-urbana/2017/02/02/interna_vidaurbana,687005/onibus-se-integrarao-ao-brt-na-caxanga.shtml

FARAH, Marta Ferreira Santos. Governo Local e Novas Formas de Provisão e Gestão de Serviços Públicos No Brasil. RAP. **Revista Brasileira de Administração Pública**, v. 31, n.3, p. 191-192, 1997.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. In: **Revista Brasileira de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, v. 35, n.1, p. 119-144, 2001.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FIRJAN). **Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF)**. Rio de Janeiro. 2016.

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

FIFA. **Copa do Mundo FIFA da FIFA 2014 Estratégia de Sustentabilidade – Conceito**. Zurique. 2012. Acessado em 17/01/2017 disponível em: [http://img.fifa.com/mm/document/tournament/loc/01/65/19/25/sustainability_strategy_p_web\[1\].pdf](http://img.fifa.com/mm/document/tournament/loc/01/65/19/25/sustainability_strategy_p_web[1].pdf)

FIGUERAS, Alberto José, & MORERO, Hernán Alejandro. La teoría del consumo y de los ciclos en Thorstein Veblen. **Revista de Economía Institucional**, 15(28), 159-182, 2013.

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

FIRMINO, Sandra. Os Novos Arranjos Institucionais na Governança Pública: O Caso das Parcerias Público-Privadas. Estudo comparativo entre o Sul e o Norte da Europa. In: **Revista da Associação Portuguesa**. Lisboa. v2. 2011.

FLYVBERG, Bent. **Arranjos institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas**. IN: GOMIDE, Alexandre Ávila. (Org.); PIRES, Roberto Rocha. (Org.). **Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. 1. ed. Brasília: IPEA, 2014.

FLYVBERG, Bent. Estruturas híbridas em políticas de inovação. V SIPID - Seminário Estado, Desenvolvimento e Inovação. RJ, 2014. Acessado em: 12/08/2016 e disponível em: http://www.abifina.org.br/arquivos/download/v_sipid_ronaldo_fiani_estruturas_hibridas_em_politicas_de_inovacao.pdf

FLYVBERG, Bent. **What you should know about megaprojects and why: An overview**. University of Oxford, 2014.

FREITAS, Tânia Maria. **A produção do espaço e o empreendedorismo no Gama-DF**. In: XV Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional - ANPUR, 2013, Recife, Pernambuco. Anais do XV ENANPUR, 2013.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS - FGV. **Desenvolvimento de políticas públicas de fomento ao empreendedorismo em estados e municípios**. FGV, São Paulo, 2012.

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>

FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA – FIPE. **A nova gestão pública fundamentos e perspectivas**. FIPE, São Paulo. 2005.

G1. **Entenda a dívida dos estados com a União**. Brasília. 2016 acessado em 17/08/2016 disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2016/06/entenda-divida-dos-estados-com-uniao.html>

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>

G1a. 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>

GADENS, Leticia Nerone; HARDT, Leticia Peret Antunes; FREY, Klaus.. Das práticas de gestão de grandes projetos urbanos. **Saúde e Sociedade**, 2012.

GALA, Paulo Sérgio de Oliveira Simões. A Retórica na Teoria Institucional de Douglass North. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 23, n.2, p. 123-134, 2003.

GALA, Paulo Sérgio de Oliveira Simões. A Teoria Institucional de Douglass North. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 23, n.2, p. 89-105, 2003.

GATTO, Maria Fernanda. Experiências contemporâneas de desenvolvimento: políticas voltadas para inserção competitiva: casos da China, Brasil e México. 2006. 122 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2006.

GLOBO. Passarela que liga o Aeroporto do Recife ao metrô é liberada. **G1**, Recife, 2014. Acessado em 03/02/2017 disponível em: <http://g1.globo.com/pernambuco/noticia/2014/06/passarela-que-liga-o-aeroporto-do-Recife-ao-metro-e-liberada.html>

GODOY, Amalia Maria Goldberg. O desenvolvimento e o empresariado em Veblen. **A Economia em Revista**, v. 18, p. 25-39, 2010.

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>

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.

GONÇALVES, Alcindo Fernandes. **O Conceito de Governança**. In: XIV Congresso Nacional CONPEDI, 2005, Fortaleza. XIV Conpedi, 2005.

GOROSTIZA, José Luis Ramos. Thorstein Veblen, el inclasificable. **Revista de Economía Crítica**, nº16, Madrid, 2013.

GRANDE RECIFE. **Governo antecipa obras do Ramal da Copa e encaminha projeto de lei para licitação das linhas**. Recife, (2011). Acessado em 17/01/2017, disponível em: http://www.grandeRecife.pe.gov.br/web/grandeRecife/exibir_noticia?groupId=1726912&articleId=1838161&templateId=1731187

GRANDE RECIFE. **SECID anuncia início de obras de nova estação do corredor BRT Norte-Sul**. Recife (2017). Acessado em: 02/02/2017 disponível em: http://www.grandeRecife.pe.gov.br/web/grandeRecife/exibir_noticia?groupId=1726912&articleId=3597596&templateId=1731187 GUEDES, Sebastião Neto Ribeiro. Lei e ordem econômica no pensamento de John R. Commons. **Revista de Economia Política (Impresso)**, v. 33, p. 281-297, 2013.

HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização**: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

HALL, Peter A., & Taylor, Rosemary C. R.. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, (58), 193-223, (2003). <https://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452003000100010>

HARVEY, David. **A Produção Capitalista do Espaço**. Annablume, São Paulo, 2005.

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

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Base de dados - cidades**. Rio de Janeiro, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo 2010**. Brasília, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **REGIC - Regiões de influência das cidades 2007**. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/regic.shtm>. Acesso em: 28/05/2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Regiões de Influência**. Rio de Janeiro. 2007

INSTITUTOS DO MILÊNIO. **Relatório de pesquisa**: arranjos institucionais para a gestão metropolitana. Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq. Brasília. 2009.

JESUS, Igor Rosa Dias de & COSTA, Helder Gomes. **A Nova Gestão Pública como indutora das atividades de Engenharia de Produção nos órgãos públicos**. Produção (São Paulo. Impresso), v. 24, p. 887-897, 2013.

JORNAL DO COMÉRCIO. Após 20 anos de sua concepção, Via Mangue fica pronta. **Jornal do Comércio**, Recife, 2016. Acessado em 03/01/2017 Disponível em:

<http://jconline.ne10.uol.com.br/canal/politica/pernambuco/noticia/2016/01/16/apos-20-anos-de-sua-concepcao-via-mangue-fica-pronta-217150.php>

JORNAL DO COMÉRCIO. Da Linha Verde à Via Mangue: as mudanças no projeto. **Jornal do Comércio**, Recife, 2016. Acessado em 03/01/2017 Disponível em: <http://jconline.ne10.uol.com.br/canal/politica/pernambuco/noticia/2016/01/16/da-linha-verde-a-via-mangue-as-mudancas-no-projeto-217153.php>

JORNAL DO COMÉRCIO. Projeto estadual leva acessibilidade a pontos turísticos do Recife. **Jornal do Comércio**, Recife, 2016. Acessado em: 03/02/2017 disponível em: <http://jconline.ne10.uol.com.br/canal/cidades/geral/noticia/2016/05/12/projeto-estadual-leva-acessibilidade-a-pontos-turisticos-do-Recife-235307.php>

KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. Editora Nova Cultural Ltda. São Paulo. 1996.

KOTLER, P; HAIDER, D; H; REIN, I. **Marketing Público**: Como atrair investimentos, empresas e turismo para as cidades, regiões, estados e países. São Paulo: Makron Books, 1994.

LARA, Felipe Ferreira de. **Legados esperados da Copa do Mundo FIFA de futebol em 2014 e dos jogos olímpicos em 2016**. In: XXXIII ENEGEP (Encontro Nacional de Engenharia de Produção), 2013, Salvador/BA. Anais do 33º Encontro Nacional de Engenharia de Produção, 2013.

LEAL, Sueli Maria Ribeiro. 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**. Rio de Janeiro. Anais Do XIV Encontro Nacional da ANPUR - ENAMPUR. Rio de Janeiro: ANPUR, 2011.

LEITE, Leonardo Queiroz, **Um empreendedor de políticas públicas Em Ação**: Bresser Pereira e a reforma da administração pública de 1995 no Brasil. 2014, 159f. Universidade Federal de São Carlos Centro de Educação e Ciências Humanas Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. São Carlos-SP, 2014.

LESSA, Marcus Augustus. **Compras públicas como incentivo à inovação**: uma análise institucionalista do Small Business Innovation Research. 2014. 149f, (Mestrado em Políticas Públicas). Universidade Federal Do Rio De Janeiro, Instituto De Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias E Desenvolvimento. Rio de Janeiro, 2014.

LEVITSKY, Steven & MURILLO, María Victoria. Variation in Institutional Strength. **Annual Review of Political Science** 12. 2009.

LINHARES, Paulo Tarso. Fraseão. (Org.). MENDES, Constantino Cronemberger (Org.); LASSANCE, Antônio. (Org.). **Federalismo à Brasileira**: questões para discussão. Brasília: IPEA, 2012.

LOPES, Herton Castiglioni. Instituições e crescimento econômico: os modelos teóricos de Thorstein Veblen e Douglass North. **Revista de Economia Política**, 33(4), 619-637, 2013. <https://dx.doi.org/10.1590/S0101-31572013000400004>

LUNGO, M; SMOLKA, M.O. **Suelo y grandes proyectos urbanos**: la experiencia latinoamericana. 2005 In: SMOLKA, M.O; Laura MULLAHY, L. (orgs.). *Perspectivas Urbanas: temas Críticos em Políticas de suelo en America Latina*, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2007.

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>

MAZZUCATO, Mariana. **O estado empreendedor**: desmascarando o mito do setor público x setor privado. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

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

MELO, Jamildo. Convênio entre governo federal e prefeitura para reforçar turismo no Recife só existe no papel, diz oposição. **BLOG de Jamildo**, 2016. Acessado em 03/02/2016 disponível em: <http://blogs.ne10.uol.com.br/jamildo/2014/06/03/convenio-entre-governo-federal-e-prefeitura-para-reforcar-turismo-no-Recife-so-existe-no-papel-diz-oposicao/>

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

MENDONÇA Adriana Santos. **Grandes Projetos Urbanos e Gestão Pública**: A Renovação da Área Portuária do Recife. 2014. 147f (Dissertação de Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano. Universidade Federal de Pernambuco. 2014.

MENDONÇA, Adriana Santos. **A importância do debate acerca do Cais José Estelita e do projeto novo Recife para a gestão pública**. Belo Horizonte, XVI ENAPUR, 2015. MENA, Sajid Alfredo Herrera. **La formación de los estados-nacionales em la América hispanica**: de la colonia a siglo XIX. UCA. San Salvador. 2007.

MENEZES, Paulo Márcio Leal de; COELHO NETTO, Ana Luiza . **Escala**: Estudo de Conceitos e Aplicações. In: XIX Congresso Brasileiro de Cartografia / XVII CIPA, 1999, Recife. XIX Congresso Brasileiro de Cartografia / XVII CIPA, 1999. p. 08-14.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Projeto Urbanístico Recife-Olinda**. Brasília, 2006.

MINISTÉRIO DO ESPORTE. **A Copa do Mundo FIFA 2014 como plataforma de promoção do país**. Brasília, DF, 2011.

MINISTÉRIO DO ESPORTE. **Impactos econômicos da realização da Copa 2014 no Brasil**. Brasília. 2010.

MIRA, Elson Cedro. **O desenvolvimento econômico além do mainstream: institucionalismo e outras perspectivas**. In: 2ª Conferência do Desenvolvimento CODE/IPEA 2011, 2011, Brasília. 2ª Conferência do Desenvolvimento, 2011.

MIRANDA, Livia I. B. e SOUZA, Maria Angela Almeida. **Macro Análise do Setor Habitacional (nos Segmentos Formal e Informal) para a Região Metropolitana do Recife. Texto produzido para o Relatório 1 - Evolução da Habitação Informal em Três Metrôpoles do Brasil - Recife, Curitiba e Distrito Federal e Entorno Imediato.** Recife, BIRD, Cities Alliance, CondepeFidem.2004.

MODESTO, Paulo. **Notas para um Debate sobre o Princípio Constitucional da Eficiência.** Salvador: Revista Diálogo Jurídico, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. I, nº. 2, maio, 2001.

MONTEIRO NETO, Aristides; VERGOLINO, J. R. O. (Org.); SILVA, A. M. A. (Org.); Gerardo, José Carlos (Org.); VIEIRA, D. J. (Org.); ISMAEL, R. (Org.); BRANDAO, C. A. (Org.); SILVA, R. D. (Org.); FERNANDEZ, V. R. (Org.); PUENTE, M. J. G. (Org.). **Governos Estaduais no Federalismo Brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate.** 1a. ed. Brasília: IPEA, 2014. v. 1. 326p .

MONTEIRO NETO, Aristides; VERGOLINO, José Raimundo de Oliveira; SANTOS, Valdeci Monteiro dos. **Capacidades Governativas no Ambiente Federativo Nacional - Pernambuco (2000-2012).** 1a. ed. Brasília: Ipea, 2015. v. 1. 179p

MONTEIRO, Adilson Emídio Spinola. **City Marketing ou Desenvolvimento Urbano? A semana,** 2013 acessado em 18/08/2016 disponível em: <http://www.asemana.publ.cv/spip.php?article83478>

MOREIRA, Ruy. **Repensando a Geografia.** In: SANTOS, Milton (Org.). Novos rumos da Geografia brasileira. São Paulo: Hucitec, 1982.

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.

NASRA, Rasha; DACIN, Tina M.. **Institutional Arrangements and International Entrepreneurship: The State as Institutional Entrepreneur.** Entrepreneurship Theory and Practice, Vol. 34, Issue 3, pp. 583-609, 2010.

NOBRE, Eduardo Alberto Cusce (org). **Sport Mega-Events and Urban Legacies: the 2014 FIFA World Cup, Brazil.** Palgrave macmillan. 2017.

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

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.

NORTH, Douglas. **Desempeño Económico en el Transcurso de los Años Estocolmo.** 1998. Disponível em: <www.eumed.net/cursecon/textos/north-nobel.htm>. Acesso em: 17 Junho de 2016.

NORTH, Douglas. **Institutional Change: a framework of analyses**. 1999. Disponível em <http://ecsocman.hse.ru/data/853/760/1216/9412001.pdf>. Acesso 14 de junho de 2016.

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

NORTH, Douglas. **Structure and Change in Economic History**. **Norton**, New York, 1981.

NORTH, Douglas. **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/Understanding%20the%20Process%20of%20Economic%20Change.pdf>

OBSERVATÓRIO DE PERNAMBUCO. **Como anda a Região Metropolitana do Recife**. UFPE, Recife. 2006

OLIVEIRA, Clarice Misoczky de. **Empreendedorismo urbano e práticas de planejamento: a Copa do Mundo FIFA e os grandes projetos urbanos em Porto Alegre**. Dissertação (Dissertação de mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Arquitetura, Programa De Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Porto alegre, 2013.

ORLANDO, Alves dos Santos Júnior (org.), GAFFNEY, Christopher (org.), RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.). **Brasil: os impactos da Copa do Mundo FIFA 2014 e das Olimpíadas 2016 /organização**. - 1. ed. - Rio de Janeiro, 2015.

OSZLAK, Oscar. **The historical formation of the state in Latin America: some theoretical and methodological guidelines for its study**. Latin American Research Review, v.16, n.2, 1981.

PACHECO, Regina Silvia Viotto Monteiro. **Escolas de Governo como Centros de Excelência em Gestão Pública: A Perspectiva da ENAP - Brasil**. **Revista do Serviço Público**. Brasília, v. 53 (1), p. 77-90, 2002.

PASSOS Tânia. **Obras de BRT na Região Metropolitana do Recife sem prazo de conclusão**. **Diário de Pernambuco**. Pernambuco. 21 de Outubro de 2015. Acessado em 05/01/2016 disponível em: <http://blogs.diariodepernambuco.com.br/mobilidadeurbana/tag/brt/>

PEREIRA, Fernando. Antônio. Melo. **A evolução da teoria institucional nos estudos organizacionais: um campo de pesquisa a ser explorado**. **Revista Organizações em Contexto (Online)**, v. 8, p. 275-295, 2012.

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.

PICARELLI, Sophia. **Recife, Estado de Pernambuco, Brasil**. ICLEI LACS, São Paulo. Disponível em: http://www.switchtraining.eu/fileadmin/template/projects/switch_training/files/Modules/Modules_Portuguese/Case_studies/Estudo_de_caso_Recife.pdf Acessado em: 26/11/20016.

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

PIMENTEL NETO, José Geraldo. **Os arranjos institucionais locais no processo de decisão das políticas públicas nas cidades brasileiras**: uma análise preliminar na cidade do Recife e sua Região Metropolitana. In: XI ENANPEGE: A diversidade da geografia brasileira: escalas e dimensões da análise e da ação. Presidente Prudente-SP: XI ENANPEGE, 2015. v. 1. p. 1-12.

PIMENTEL NETO, José Geraldo; SILVEIRA, Keilha Correia da; SOUZA, Flavio Antonio Miranda; CAVALCANTI, Ana. Cláudia Rocha. Desenvolvimento local-regional: a relação entre local x global na produção espacial. **Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais**, v. 03, p. 256-271, 2014.

PIMENTEL NETO, José Geraldo; SOUZA, Flávio Antônio Miranda. **A nova gestão pública no Brasil**: uma análise preliminar dos arranjos institucionais na gestão urbana da cidade do Recife-PE. In: XIV Simpósio Nacional de Geografia Urbana - SIMPURB. Fortaleza-CE: XIV Simpósio Nacional de Geografia Urbana - SIMPURB, 2015. v. 1. p. 1-22.

PINHO, José Antônio Gomes de e SANTANA, Mercejane Wanderley. **O Governo Municipal no Brasil**: construindo uma nova agenda política na década de 90. Cadernos de Gestão Pública e Cidadania, v. 20, abril de 2002.

PINTO, Luiz Carlos. **Ocupe Estelita**: o movimento de uma cidade contra as empreiteiras. Política, Carta Maior, São Paulo, 2014. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Ocupe-Estelita-o-movimento-de-uma-cidade-contra-as-empresiteiras/4/31086> Acessado em: 26/11/2016

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>

PIRES, Roberto Rocha Coelho, & GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, 24(58), 2016. 121-143.

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. Brasília. 2010. Acessado em 08/11/2016 disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/home/>

POWELL, W.W. Expanding the scope of institutional analysis. In: POWELL, W.W.; DIMAGGIO, P. (Org.). The new institutionalism in organizational analysis. Chicago: **University of Chicago Press**, 1991. p. 183-203.

PRADO JUNIOR, Caio. História Econômica do Brasil. São Paulo: Brasiliense, 2006.

PUTNAM, Robert. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma Geografia do Poder**. França. São Paulo: Ática, 1993.

RAMALHO, Ana Maria Filgueira (org.). **Recife: os impactos da Copa do Mundo FIFA 2014/** organização de Ana Maria Filgueira Ramalho. – Rio de Janeiro: Oficina de Livros, 2015.

RAMBO, Anelise Graciela. **A contribuição da inovação territorial coletiva e da densidade institucional nos processos de desenvolvimento territorial local/regional:** a experiência da COOPERCANA - Porto Xavier/RS. Dissertação de Mestrado. Instituto de Geociências - Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2006.

RAMBO, Anelise Graciela; RÜCKERT, Aldomar Arnaldo. **A Contribuição da Inovação Territorial Coletiva e da Densidade Institucional nos Processos de Desenvolvimento Territorial Local/Regional:** A experiência da Coopercana - Porto Xavier/RS. Anais do III Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional: Território, Capital Social de Desenvolvimento Regional. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2006.

RODRIGUES, Miguel Ângelo Vilela & ARAÚJO, Joaquim Filipe Ferraz Esteves de. A nova gestão pública na governação local. Vigo: **Revista Galega do Eixo-Atlântico**. Canuna. 2005.

SABOIA, Augusto. Lançada licitação para viaduto 2 do Ramal da Copa no Recife. **Blog PPP**. Recife, 2016. Acessado em 02/02/2017 disponível em:
<http://www.blogdasppps.com/2016/07/lançada-licitacao-para-viaduto-2-do.html>

SALAMA, Bruno Meyerhof. Sete Enigmas do Desenvolvimento em Douglass North. **Economic Analysis of Law Review**, v. 2, p. 404-428, 2011.

SALOMÃO, Alexa. **Pernambuco foi do boom ao caos em cinco anos.** Jornal Estadão. São Paulo, 2016 acessado em 15/11/2106 disponível em:
<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,pernambuco-foi-do-boom-ao-caos-em-cinco-anos,10000027679>

SANTOS, Milton. (2006). **O Dinheiro e o Território.** In: SANTOS, M.; BECKER, B. (org.). Território, territórios: Ensaio sobre o ordenamento territorial. Editora DP&A, Rio de Janeiro: p.13-21. _____. (2007). A Forma e o Tempo: A História da Cidade e do Urbano. Técnica, espaço, tempo. São Paulo: Edusp, p.65-68.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço:** técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: EDUSP, 2001. 392 p.

SANTOS, Milton. **Da totalidade ao lugar.** São Paulo. EDUSP, 2005.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização:** do pensamento único à consciência universal. São Paulo: Record, 2000.

SANTOS, Milton. **Território e territorialidade.** Revista Zona de Impacto. vol. 13, Maceió, 2009.

SANTOS, S. C. dos. Presas y cuestiones socio-ambientales en el Brasil. **Revista Alteridades**, Ciudad de México, v. 2, n. 4, p. 31-37, 1992.

SAQUET, Marcos Aurélio. **Abordagens e Concepções de Território.** São Paulo: Expressão Popular, 2007.

SARDINHA, Edson & HAUBERT, Mariana. **Quem financiou a campanha de Geraldo Júlio em Recife**. UOL, São Paulo, 2012 Disponível em: <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/quem-financiou-a-campanha-de-geraldo-julio-em-Recife/> acessado em: 26/11/2016.

SARMENTO, Wagner. Projeto de navegabilidade do Rio Capibaribe é exemplo do descaso. **G1**. Recife, 2016. Acessado em 17/02/2017 disponível em <http://g1.globo.com/peernambuco/noticia/2016/05/projeto-de-navegabilidade-do-rio-capibaribe-e-exemplo-do-descaso.html>

SASSEN, Saskia. **Locating Cities on Global Circuits**. Environment and Urbanization, 2002. In: BRENNER, N; KEIL, R. (Eds.) The Global Cities Reader. Oxon: Routledge, 2010.

SATRIANO, Nicolás. **'Não desejo isso para ninguém', diz Calero sobre pressão de Geddel**. G1, Rio de Janeiro, 2016 acessado em: 29/11/2016 disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/11/nao-desejo-isso-para-ninguem-diz-calero-sobre-pressao-de-geddel.html>

SCOTT, W. Richard. Institutions and Organizations. Thousand Oaks: **SAGE Publications**. (1995).

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas na administração pública. RAP. **Revista Brasileira de Administração Pública**, v. 43, p. 347-369, 2009.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, E. R. O Planejamento Estratégico sem plano: uma análise do empreendedorismo urbano no Brasil. **Revista de Geografia e Ordenamento do Território**. Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território, 2012.

SOARES, Paulo Roberto Rodrigues. Megaeventos esportivos e o urbano: a Copa do Mundo FIFA de 2014 e seus impactos nas cidades brasileiras. **Revista FSA (Faculdade Santo Agostinho)**, v. 10, p. 195-214, 2013.

SOUZA, Celina. **Federalismo e descentralização na Constituição de 1988**: processo decisório, conflitos e alianças. Dados [online]. 2001, vol.44, n.3, pp. 513-560. ISSN 0011-5258.

SOUZA, Daniel Luiz de. **Planejamento Estratégico em Organizações Públicas**. Planejamento de longo prazo em organizações públicas com a utilização do Balanced Scorecard e de cenários prospectivos. (Especialização), 73f. Universidade Gama Filho, Curso de Pós-Graduação lato sensu em Planejamento Estratégico, Brasília, 2010.

SOUZA, Marcelo Lopes de; Rodrigues, Glauco Bruce. Planejamento Urbano e Ativismos Sociais. São Paulo: Ed. Unesp, 2004.

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>

STRAUSS, Daniel. **A Accountability no Sistema Antitruste Brasileiro**: As Indefinições de seu Desenvolvimento Institucional. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Fundação Getúlio Vargas – SP, 2005.

TABOSA, F. J. S.; TEIXEIRA, K.H; MAYORGA, R. D. **Capital Social - um novo instrumento para o desenvolvimento local**: o caso da América Latina. In: 8º Encontro de Pesquisadores da UECE, 2002, Fortaleza-CE. Anais. Fortaleza-CE: UECE, 2002. p. 1-1.

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

THE ECONOMIST. **The Pernambuco model**. Acessado em 30/10/2012. Disponível em: <<http://www.economist.com/news/americas/21565227-eduardo-campos-both-modern-manager-and-old-fashioned-political-boss-his-success>>.

THIELMANN, Ricardo. **A teoria dos custos de transação e as estruturas de governança**: uma análise do caso do setor de suinocultura no Vale do Rio Piranga - MG. In: X Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia, 2013, Resende. X Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia, 2013.

TONI, Jackson de. **Novos arranjos institucionais na política industrial do Governo Lula**: a força das novas ideias e dos empreendedores políticos. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade de Brasília, 2013.

ULTRAMARI, Clovis; Rezende, Denis Alcides. Grandes projetos urbanos: conceitos e referenciais. **Ambiente Construído (Online)**, v. 7, p. 1-15, 2007.

VAINER, Bruno Zilberman. Breve histórico acerca das constituições do Brasil e do controle de constitucionalidade brasileiro. **Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC**, n. 16 2010.

VAINER, Carlos Bernardo. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, O.; VAINER, C., MARICATO, E. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos, Rio de Janeiro/ Petrópolis: Vozes, 75-103, 2000.

VEBLER, Thorstein. **A Teoria da Classe Ociosa**: um estudo econômico das instituições. Tradução de Olívia Krähenbühl. São Paulo: Nova Cultural, 3 ed. 1988.

VEBLER, Thorstein. **The Place of Science in Modern Civilisation and Other Essays**. Nova York: Huebsch. 1919.

WILLIAMSON, Oliver. Opportunism and its Critics. **Managerial and Decision Economics**. Vol. 14 (2), p. 97-107, 1993.

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

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

WILLIAMSON, Oliver. The Governance of Contractual Relations. **Journal of Law and Economics**, v. 22 (2), p. 233-261, 1979.

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

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

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 4^{ed.}, 2010.

ZAJDSZNAJDER, Luciano. A economia institucional de Thorstein Veblen. **Revista de administração pública**, v.14, n.1. 1980.

ZANIRATO, Silvia Helena. **A assistência social no Brasil após a Constituição de 1988**. A descentralização e a participação como princípios. *Perspectiva Latinoamericana*, Costa Rica. v. 61, 2001.

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/>>

ZYLBERSZTAJN, Décio. **Estruturas de Governança e Coordenação do Agribusiness: Uma Aplicação da Nova Economia das Instituições**. 1995. 241f. (Doutorado em Administração). Universidade de São Paulo, Faculdade de Economia Administração e Contabilidade, Departamento de Administração. São Paulo, 1995.

APÊNDICE A - Roteiro do Trabalho de Campo

(dias dos trabalhos de campo)

- **05/01/2017** – Ramal da Copa, Arena, Estação & Terminal Integrado, BRT, Porto
 - **09/01/2017** – Sinalização
 - **11/01/2017** – Via Mangue
 - **15/01/2017** – Via Mangue e Sinalização
 - **02/02/2017** – Acessibilidade e Centro de Atendimento ao Turista
-
- Estação - Metrô: Terminal Cosme e Damião - Várzea, Recife - PE, 50960-400, Brasil - Cosme e Damião (Cidade da Copa).
 - Arena Pernambuco - Avenida Deus É Fiel, 1 A - Jardim Penedo, São Lourenço da Mata - PE, 54710-010, Brasil – Cidade da Copa.
 - BRT - NORTE/SUL - Trecho Igarassu - Tacaruna - Centro do Recife.
 - BRT - LESTE/OESTE - São Lourenço da Mata, Camaragibe e Recife.
 - Corredor BRT e estações de integração Leste-Oeste – Caxangá – Recife.
 - Corredor Ramal da Copa (BR 408) – Cidade da Copa – proximidade da Arena Pernambuco.
 - Viaduto da BR 408 – Cidade da Copa.
 - Obras no Porto do Recife - Adequação e Reforma do Armazém 7 do Porto do Recife com instalação do Terminal Marítimo de Passageiros – 2a Etapa (Retirado do edital de concorrência - 003/2011)
 - Avenida Via Mangue - Recife - PE, Brasil
 - Acessibilidade no Recife Antigo
 - Centro de Atendimento ao Turista

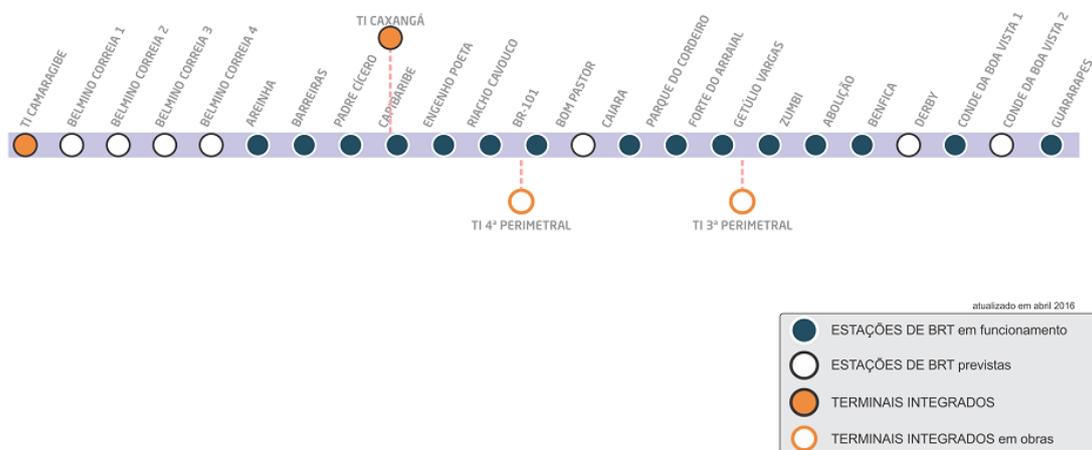
Trabalho de campo (Figuras ilustrativas que ajudaram no Campo)



Fonte: Governo do Estado (2011) - <http://slideplayer.com.br/slide/1248184>

**VIA
LIVRE**

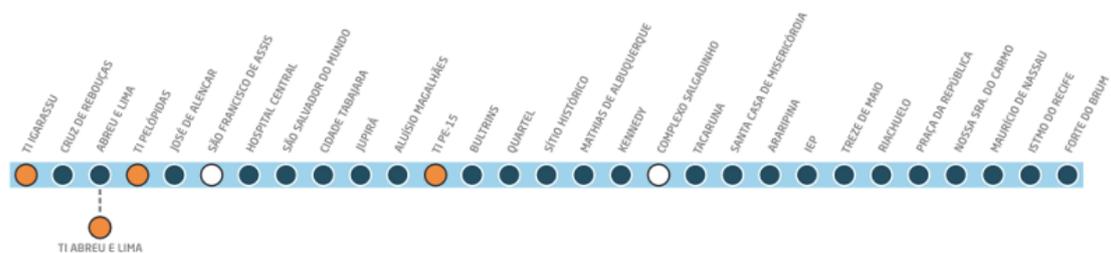
CORREDOR LESTE/OESTE



Fonte: Grande Recife (2017). Disponível em: <http://www.grandeRecife.pe.gov.br/web/grande-Recife>



CORREDOR NORTE/SUL



Atualizado em abril 2016

●	ESTAÇÕES DE BRT em funcionamento
	ESTAÇÕES DE BRT previstas ou em obras
●	TERMINAIS INTEGRADOS

Fonte: Grande Recife (2017). <http://www.grandeRecife.pe.gov.br/web/grande-Recife>

APÊNDICE B - Questionário

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO – UFPE
DOUTORADO EM DESENVOLVIMENTO URBANO – MDU

TÍTULO DA PESQUISA
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

DOUTORANDO
Msc. José Geraldo Pimentel Neto

ORIENTADOR
Dr. Flávio Antônio Miranda de Souza

ROTEIRO DE PERGUNTAS

Data: / /

OBSERVAÇÕES SOBRE A PESQUISA:

O presente roteiro de entrevista tem por objetivo aprofundar o conhecimento sobre as ações relacionadas à Copa do Mundo FIFA 2014 com especialistas, secretários, pesquisadores, entre outros. Todas as perguntas tem um caráter acadêmico especulativo, por este motivo, elas necessitam de desenvolvimento, ou seja, desde já peço, encarecidamente, e sempre que possível, que se justifiquem todas as respostas, evitando respostas diretas como sim ou não, somente. Enfatizo que todas as pessoas que foram indicadas para responder esse questionário são preponderantes para a finalização da tese, por isso, desde já agradeço sua participação e ficará a critério do entrevistado sua identificação no respectivo documento. Agradeço desde já ajuda e a atenção para o desenvolvimento deste roteiro de entrevista.

DADOS DO ENTREVISTADO

Nome do entrevistado:

Instituição da qual o entrevistado participava no período da Copa do Mundo FIFA:

Período na instituição:

Cargo/função:

QUESTÕES

1. Qual era sua função, na SECOPA-PE, ou seja, quais eram suas atividades perante a organização do evento Copa do Mundo FIFA 2014? Justifique.

2. Na sua opinião, como funcionavam as burocracias entre as instituições da Copa do Mundo FIFA de 2014? Justifique.

3. Qual a importância da SECOPA-PE para as articulações horizontais e verticais nas ações da Copa do Mundo FIFA de 2014? Justifique.
4. Na sua visão, a SECOPA-PE envolveu, adequadamente, os atores-chave para a execução técnico-administrativa para as ações da Copa do Mundo FIFA de 2014? (tanto no nível horizontal quanto vertical/federativo). Justifique.
5. Para o senhor, a SECOPA-PE contou com os recursos técnicos (equipe técnica/estrutura) necessários para o desenvolvimento das atividades? Soube de algum caso de outra instituição que passou por algum problema de recurso técnico? Justifique.
6. Na SECOPA-PE havia algum tipo de mecanismo de articulação e/ou execuções de tarefas entre o(s) as instituições envolvidas na Copa de 2014? Como ele Funcionava? Justifique.
7. Que subsecretaria da SECOPA-PE era responsável pelas relações institucionais privadas relacionadas com as obras da Copa do Mundo FIFA 2014? Justifique.
8. Como havia diversas instituições, foi criado algum tipo de processo (interno e/ou externo) de monitoramento e acompanhamento da execução para as ações da Copa 2014? Justifique.
9. Na sua visão, como se davam as articulações políticas entre a SECOPA-PE as demais instituições participantes do arranjo, segundo a estrutura abaixo:
 - i. FIFA, CBF, entidades privadas;
 - ii. Comitê Organizador Local;
 - iii. Poder Público, Ministério dos Esportes, GECOPA, CGCOPA, Senadores, Deputados, Ministérios, partidos políticos, governadores, prefeitos, etc.;
 - iv. Atores privados (execução dos serviços e das obras)
10. Na sua visão, como funcionavam (politicamente e tecnicamente) as relações de financiamento e execução financeira da SECOPA-PE com as instituições públicas e privadas? Justifique.
 - v. Entre instituições públicas, por exemplo, as relações de financiamento (Ex: BNDES com o Estado de PE).
 - vi. Entre as a instituição pública (Ex: Estado de Pernambuco) com as instituições privadas que são as executoras das ações (Ex: Consórcio Mendes Junior-SERVIX Empresas: Mendes Junior Trading e Engenharia S/A,– execução financeira).
11. Como era a mediação, na SECOPA-PE, de conflitos entre os diversos agentes? E, mais especificamente, com os agentes privados, ou seja, os contratados para fazer os serviços e as obras? Justifique.

12. Como eram os processos de controle e de divulgação das informações para a sociedade? Foram identificadas inconsistências? (Ex: portal da transparência). Justifique.

13. Na sua opinião, as ações desenvolvidas para Copa produziram legitimidade (aceitabilidade da política)? Justifique.

14. Você considera que houve inovação ou alguma mudança durante a implementação da política/ações na Copa do Mundo FIFA de 2014, Justifique.

15. Na sua visão, em que medida as características das articulações institucionais (horizontais e verticais) ajudaram a explicar o “sucesso” e/ou “ineficiência” na realização dos objetivos das políticas/ações (obras)? Justifique.

16. Na sua opinião, houve algum tipo de aprendizado/lição na área da gestão (tomada de decisão) e implementação dessas ações/obras? Justifique.

17. Na sua visão, o projeto Copa do Mundo FIFA 2014 em Pernambuco deu certo? Justifique.

18. Nessa pesquisa entende-se Arranjos Institucional 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”. Como senhor definiria os arranjos institucionais e o senhor acha que houve nos processos da copa arranjos institucionais? Justifique.

19. Para o senhor, qual o nível de importância de um arranjo institucional para a gestão pública? Justifique.

Desde já agradecemos sua colaboração para o desenvolvimento deste trabalho e gostaríamos de saber se o senhor permite a identificação e a utilização do material coletado.

() Concordo com a identificação e utilização do material coletado

José Geraldo Pimentel Neto

Doutorando em Desenvolvimento Urbano – UFPE

APÊNDICE C - Carta ao Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Recife, 25 de janeiro de 2017.

Ao

Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco - TCE

De

José Geraldo Pimentel Neto

Assunto: solicitação de informações sobre as ações da Copa do Mundo FIFA de 2014.

Prezado Gestor,

Fazemos parte do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano (MDU), na Universidade Federal de Pernambuco, atuando na linha de pesquisa planejamento & gestão urbana, tendo como pesquisa o debate sobre gestão urbana-regional, os arranjos institucionais e o desenvolvimento. Como foco temático foram escolhidos os grandes projetos urbanos em especial as ações da Copa do Mundo FIFA de 2014 para a Região Metropolitana do Recife - PE.

Gostaríamos de solicitar, objetivando uma melhor compreensão dos impactos financeiros e técnicos nas ações da Copa do Mundo FIFA de 2014, os valores finais (R\$) para cada obra relacionada com a Copa do Mundo FIFA de 2014, são elas:

- Estádio: Arena da Copa;
- Mobilidade urbana: Corredor BTR – Leste-Oeste; Corredor BRT – Caxangá; Corredor BRT – Norte-Sul; Viaduto da BR408; Ramal da Copa (BR408 – Camaragibe); Corredor Via Mangue; Metro; Obras na estação Cosme Damião;
- Aeronaval: Passarela do Aeroporto; Obras no Porto do Recife (Armazém 7);
- Estruturas Complementares: Copa das confederações (2013) e Copa do Mundo FIFA de 2014

Além disso, se for possível, gostaríamos de solicitar a análise crítica dos senhores perante os financiamentos das Obras da Copa do Mundo FIFA, tanto no nível Federal (Caixa, BNB, BNDES) quando no nível Estadual (Tesouro do Estado), os financiamentos são:

- Arena da Copa do Mundo FIFA: Investimento BNB: Proc.44201164036268 - 250.000.000,00, Investimento BNDES - Proc.11.2.0269.1 - 280.000.000,00 e Proc.11.2.0048.1 - 400.000.000,00;
- Corredor BRT - Caxangá - Investimento: Caixa Econômica Federal: Proc.0319.910 - 59/11 71.000.000,00;
- Corredor BRT Leste-Oeste - Investimento: Caixa Econômica Federal: Proc.0319.916 - 13/11 - 99.000.000,00;
- Corredor BRT - Norte-Sul - Investimento: Caixa Econômica Federal: Proc.0319.914 - 95/11 - 162.000.000,00;
- Corredor Via Mangue - Investimento: Caixa Econômica Federal Proc.0319.315-44/11 - 331.000.000,00;
- Obras na Estação Cosme Damião - Investimento: Caixa Econômica Federal - Proc.0319.912-77/11 - 15.000.000,00;
- Obras no Porto do Recife - Investimento: Secretaria de Portos da Presidência da República - Proc.SEP/003/2011 - 21.800.000,00.
- Além, das ações de financiamento relacionadas o Governo do Estado Tesouro Estadual - 0101, tais como: Viaduto da BR408; Estruturas complementares; Ramal da Copa; Passarela do Aeroporto; Segurança Pública; Telecomunicações. Sem falar nos investimentos correlacionados das ações supracitadas, tais como: Entorno da estação de metrô Cosme e Damião e Obras do Porto do Recife.

Agradecemos a colaboração para o desenvolvimento da pesquisa.

Atenciosamente,

Msc. José Geraldo Pimentel Neto (Doutorando, MDU/UFPE)

Prof.º Drº Flávio Antônio Miranda de Souza (MDU/UPE)

APÊNDICE D - Financiamento para as Ações/Obras para a Copa do Mundo FIFA 2014 na RMR

Empreendimento / Ação	Instituição investidora	Instituição receptora	Tema	Contratado	Liberado
Construção da Arena Pernambuco	BNB	Governo do Estado de Pernambuco	Estádios	250.000.000,00	217.999.458,12
Construção da Arena Pernambuco	BNDES	Governo do Estado de Pernambuco	Estádios	680.000.000,00	672.835.966,53
Ampliação e modernização do Mar Hotel Recife, do Hotel Atlante Plaza e do Summerville Beach Resort	BNDES	Paulista Praia Hotel S.A.	Desenvolvimento Turístico	31.987.000,00	31.987.000,00
BRT: Leste/Oeste - Ramal Cidade da Copa	Caixa Econômica Federal	Governo do Estado de Pernambuco	Mobilidade Urbana	99.000.000,00	96.030.000,00
BRT: Norte / Sul - Trecho Igarassu / Tacaruna / Centro do Recife	Caixa Econômica Federal	Governo do Estado de Pernambuco	Mobilidade Urbana	162.000.000,00	136.449.245,50
Corredor Caxangá (Leste-Oeste)	Caixa Econômica Federal	Governo do Estado de Pernambuco	Mobilidade Urbana	71.000.000,00	58.317.158,56
Corredor da Via Mangue	Caixa Econômica Federal	Prefeitura Municipal de Recife	Mobilidade Urbana	331.000.000,00	321.069.999,91
Metrô: Terminal Cosme e Damião	Caixa Econômica Federal	Governo do Estado de Pernambuco	Mobilidade Urbana	15.000.000,00	14.550.000,00
Modernização das instalações dos empreendimentos conduzidos por Paulista Praia Hotel.	BNB	Paulista Praia Hotel.	Desenvolvimento Turístico	2.394.887,42	2.394.887,42
Ampliação da estrutura física do ENOTEL, localizado em Ipojuca-PE, construindo mais 406 UH's projetando um total de 754 UH's.	BNB	Enotel Hotels & Resorts S/A	Desenvolvimento Turístico	136.000.000,00	116.968.345,35
Ampliação da empresa Aymara Hotel Fazenda Ltda, com características de hotel fazenda, com 56 UH's localizado na cidade do Cabo de Santo Agostinho-PE.	BNB	Aymara Hotel Fazenda LTDA-ME	Desenvolvimento Turístico	1.450.000,00	1.449.245,30

Implantação do Hotel Canariu's de Gravatá com 216 UH's localizado em Gravatá-Recife/PE.	BNB	SIAGRA Sociedade Industrial Agropecuária de Gravatá LTDA	Desenvolvimento Turístico	25.763.294,20	12.881.467,10
Ampliação e modernização da Pousada Recanto do Lobo - Rudiberto Zini, com 48 UH's, localizada em Ipojuca, município de Recife/PE.	BNB	Rudiberto Zini Pousada ME	Desenvolvimento Turístico	3.006.078,18	1.626.104,21
Ampliação do Hotel Nannai Beach Resort, com a instalação de mais 21 UH's, localizado no município de Ipojuca - Recife/PE	BNB	Meira Lins Hotéis LTDA	Desenvolvimento Turístico	3.470.000,00	3.470.000,00
Ampliação e modernização da Pousada Refúgio do Rio Bonito, com a construção de mais 16 apartamentos, totalizando 21 UH's,	BNB	Holanda e Magalhaes Empreendimentos Turísticos LTDA	Desenvolvimento Turístico	898.936,08	732.905,82
Implantação da Pousada Aconchego, com 32 UH's, localizada em área litorânea no município de Tamandaré-Recife/PE.	BNB	Antônio Marcos Cardoso Vilar de Carvalho Eireli-ME	Desenvolvimento Turístico	900.000,00	610.022,78
Implantação do empreendimento hoteleiro Hotel Enseada de Boa Viagem com 64 UHs, localizado em Recife-PE	BNB	Clovis de Barros Lima Construções e Incorporações LTDA	Desenvolvimento Turístico	5.016.028,79	3.381.149,47
Implantação do empreendimento hoteleiro HOTEL FIT com 47 UH's, em Recife-PE	BNB	FIT Empreendimentos Hoteleiros LTDA	Desenvolvimento Turístico	5.325.217,14	1.156.806,90
Implantação de uma pousada no município de BONITO - PE	BNB	F Sinder Ferreira Restaurante ME	Desenvolvimento Turístico	977.514,37	686.554,22
Modernização do Hotel Henrique Dias, em Recife-PE.	BNB	Augusto Empreendimentos Turísticos LTDA - ME	Desenvolvimento Turístico	49.440,35	49.440,35
Implantação do Hotel Casabela, com 42 UH's, em Recife-PE.	BNB	Novaes Cunha Empreendimentos Turísticos LTDA - ME	Desenvolvimento Turístico	649.104,14	242.501,64
Implantação do Sheraton Reserva do Paiva Hotel, com 298 UH's, em Cabo de Santo Agostinho-PE.	BNB	Reserva do Paiva PE 04 Empreendimento Imobiliário S/A	Desenvolvimento Turístico	155.403.717,00	0
TOTAL				1.981.291.217,67	1.694.888.259,18

Fonte: Portal da Transparência da Copa 2014. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/copa2014/home.seam>>. Elaborado pelo autor (2017)

APÊNDICE E - Financiamento para Empresas Privadas do Setor de Turismo

Empreendimento / Ação	Instituição investidora	Instituição receptora	CNPJ	Tema	Contratado	Liberado	Garantias	Contrapartida	Valor total
Ampliação e modernização do Mar Hotel Recife, do Hotel Atlante Plaza e do Summerville Beach Resort	BNDES	Paulista Praia Hotel S.A.	00.338.915/001-01	Desenvolvimento Turístico	31.987.000,00	31.987.000,00		1.470.418,00	33.457.418,00
Modernização das instalações dos empreendimentos conduzidos por Paulista Praia Hotel.	BNB	Paulista Praia Hotel.	00.338.915/001-01	Desenvolvimento Turístico	2.394.887,42	2.394.887,42	Aval e Hipoteca	1.030.540,69	3.425.428,11
Ampliação da estrutura física do ENOTEL, localizado em Ipojuca-PE, construindo mais 406 UH's projetando um total de 754 UH's.	BNB	Enotel Hotels & Resorts S/A	07.237.373/001-20	Desenvolvimento Turístico	136.000.000,00	116.968.345,35	Aval, fundo de liquidez, hipoteca e vinculação de outros direitos creditórios	38.285.811,26	174.285.811,26
Ampliação da empresa Aymara Hotel Fazenda Ltda, com características de hotel fazenda, com 56 UH's localizado na cidade do Cabo de Santo Agostinho-PE.	BNB	Aymara Hotel Fazenda LTDA-ME	07.480.695/001-03	Desenvolvimento Turístico	1.450.000,00	1.449.245,30	Aval, Hipoteca	127.563,28	1.577.563,28
Implantação do Hotel Canariu's de Gravatá com 216 UH's localizado em Gravatá-Recife/PE.	BNB	SIAGRA Sociedade Industrial Agropecuária de Gravatá LTDA	11.051.299/001-20	Desenvolvimento Turístico	25.763.294,20	12.881.467,10	Fundo de Liquidez, Fiança Bancária, Fiança Corporativa e Hipoteca	6.659.003,26	32.422.297,46

Ampliação e modernização da Pousada Recanto do Lobo - Rudiberto Zini, com 48 UH's, localizada em Ipojuca, município de Recife/PE.	BNB	Rudiberto Zini Pousada ME	05.104.846/001-95	Desenvolvimento Turístico	3.006.078,18	1.626.104,21	Alienação Fiduciária, Aval, Fundo de Liquidez e Hipoteca	158.214,65	3.164.292,83
Ampliação do Hotel Nannai Beach Resort, com a instalação de mais 21 UH's, localizado no município de Ipojuca - Recife/PE	BNB	Meira Lins Hotéis LTDA	01.273.335/001-46	Desenvolvimento Turístico	3.470.000,00	3.470.000,00	Aval. Fundo de Liquidez em aplicação financeira e Hipoteca.	872.650,78	4.342.650,78
Ampliação e modernização da Pousada Refúgio do Rio Bonito, com a construção de mais 16 apartamentos, totalizando 21 UH's,	BNB	Holanda e Magalhaes Empreendimentos Turísticos LTDA	11.315.149/001-86	Desenvolvimento Turístico	898.936,08	732.905,82	Aval e Hipoteca	197.502,88	1.096.438,96
Implantação da Pousada Aconchego, com 32 UH's, localizada em área litorânea no município de Tamandaré-Recife/PE.	BNB	Antônio Marcos Cardoso Vilar de Carvalho Eireli-ME	12.306.954/001-06	Desenvolvimento Turístico	900.000,00	610.022,78	Aval e Hipoteca	271.232,90	1.171.232,90
Implantação do empreendimento hoteleiro Hotel Enseada de Boa Viagem com 64 UHs, localizado em Recife-PE	BNB	Clovis de Barros Lima Construções e Incorporações LTDA	11.533.627/001-24	Desenvolvimento Turístico	5.016.028,79	3.381.149,47	Aval, Hipoteca do domínio útil e Fundo de Liquidez (Aplicação financeira).	607.336,17	5.623.364,96
Implantação do empreendimento hoteleiro HOTEL FIT com 47 UH's, em Recife-PE	BNB	FIT Empreendimentos Hoteleiros LTDA	14.652.104/001-95	Desenvolvimento Turístico	5.325.217,14	1.156.806,90	Aval, Hipoteca.	675.508,69	6.000.725,83

Implantação de uma pousada no município de BONITO - PE	BNB	F Sinder Ferreira Restaurante ME	11.177.641/001-32	Desenvolvimento Turístico	977.514,37	686.554,22	Hipoteca	253.884,66	1.231.399,03
Modernização do Hotel Henrique Dias, em Recife-PE.	BNB	Augusto Empreendimentos Turísticos LTDA - ME	03.167.472/001-21	Desenvolvimento Turístico	49.440,35	49.440,35	Aval.	0,00	49.440,35
Implantação do Hotel Casabela, com 42 UH's, em Recife-PE.	BNB	Novaes Cunha Empreendimentos Turísticos LTDA - ME	08.861.194/001-21	Desenvolvimento Turístico	649.104,14	242.501,64	Aval e Hipoteca	44.383,18	693.487,32
Implantação do Sheraton Reserva do Paiva Hotel, com 298 UH's, em Cabo de Sto.Agostinho-PE.	BNB	Reserva do Paiva PE 04 Empreendimento Imobiliário S/A	13.503.618/001-16	Desenvolvimento Turístico	155.403.717,00	0	Fiança, Fiança Bancária e Fundo de Liquidez (aplicação financeira)	41.782.985,94	197.186.702,94
TOTAL					373.291.217,67	177.636.430,56		92.183.151,68	465.678.813,66

Fonte: Portal da Transparência da Copa 2014. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/copa2014/home.seam>>. Elaborado pelo autor (2017)

APÊNDICE F - Matriz de Responsabilidade para a Copa do Mundo 2014

Ações - projetos da COPA - 2014	Período	Total (R\$)	Municipal	Estadual (R\$)	Federal (R\$)	Observações
Corredor Caxangá (Leste / Oeste)	2009 - 2013	74.000.000,00		3.000.000,00	71.000.000,00	
BRT: Norte / Sul - Trecho Igarassu / Joana Bezerra / Centro do Recife	2009 - 2013	180.900.000,00		18.900.000,00	162.000.000,00	Valor inicial de 169.000.000,00 (2009 - 2012)
BRT: Leste / Oeste - Ramal Cidade da Copa	2010 - 2013	137.000.000,00		38.000.000,00	99.000.000,00	Valor inicial de 99.000.000,00 (2010 - 2013) / primeiro aditivo 180.000.000,00 (2010 - 2013) / terceiro aditivo 137.000.000,00
Metrô: Terminal Cosme e Damiano	2010 - 2012	15.800.000,00		800.000,00	15.000.000,00	
Construção de Novo Estádio "Cidade da Copa"	2008 - 2012	529.500.000,00		132.400.000,00	397.100.000,00	
Corredor Via Mangue	2007 - 2013	433.200.000,00	102.200.000,00		331.000.000,00	Valor inicial de 354.300.000,00 /
Aeroporto Internacional do Recife/Guararapes – Gilberto Freyre	2009 - 2012	19.800.000,00			19.800.000,00	INFRAERO (investimento) - Construção de Nova Torre de Controle
Terminal Marítimo de Recife	2010 - 2012	21.800.000,00			21.800.000,00	Adaptação do Armazém 7 e Construção de Nova Área para Terminal Marítimo de Passageiros, Pavimentação, Urbanização de Acessos e Estacionamento.
Obras da estação de metrô Cosme Damiano	2008 (projeto) - 2013 (obra)	7.400.000,00			7.400.000,00	
Obras viaduto da BR 408	2010 - 2013	25.000.000,00		25.000.000,00		
Modernização da infraestrutura e serviços e suporte às competições	2012 - 2014	371.220.000,00			371.220.000,00	Investimento da ANATEL e TELEBRÁS
Total (R\$)		1.815.620.000,00				

Fonte: Ministério do Esporte. Elaborado pelo autor (2017)

APÊNDICE G - Informações da SECOPA-PE sobre as Obras da Copa do Mundo FIFA de 2014 em Pernambuco

Local da obra/serviço estruturante para Copa do Mundo FIFA de 2014 em PE	Tipo do contrato	Qtd de aditivos	Modalidade da licitação	Recurso enviado pela Instituição	Número do contrato	Contratante	CNPJ contratante	Contratado	CNPJ contratado	Peço homologado R\$	Aditivo 1 (\$)	Aditivo2 (\$)
Viaduto da BR-408	Contrato de empreitada por preço unitário	2	Concorrência - menor preço global - sob regime de execução de empreitada por preço unitário	Tesouro Estadual	014/2012	Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Pernambuco - DER-PE	10.571.982/0001-25	VIA ENGENHARIA S. A.	00.584.755/0001-80	24.587.493,04	34.069.031,67	
Ramal da Copa	Contrato de execução das obras e serviços de engenharia	3	Concorrência, do tipo menor preço total, execução indireta, sob o regime de empreitada por preço unitário.	Tesouro Estadual	018/2011	Secretaria das Cidades - SECID	04.474.819/0001-41	Consórcio Mendes Junior-SERVIX Empresas: Mendes Junior Trading e Engenharia S/A	19.394.808/0001-29	131.014.036,10		

Arena PE	Contrato PPP	4	Concorrência pública internacional para a seleção de proposta mais vantajosa visando à Concessão Administrativa para a exploração da Arena Multiuso da Copa 2014	BNB e BNDES	001/2010	Estado de Pernambuco	10.571.982/0001-25	Arena de Negócios e Investimento S/A	12.077.949/0001-79	379.263.314,00		
Leste-Oeste	Contrato de execução das obras e serviços de engenharia	0	Concorrência, do tipo menor preço total, execução indireta, sob o regime de empreitada por Preço unitário, regida pela Lei Federal nº 8.666 de 21 de junho de 1993.	Contrato de financiamento entre a CAIXA com o Estado de PE	027/2010	Secretaria das Cidades - SECID	04.474.819/0001-41	Consórcio Mendes Junior-SERVIX Empresas: Mendes Junior Trading e Engenharia S/A	19.394.808/0001-29	165.431.220,28		
Norte-Sul	Contrato de execução das obras e serviços de engenharia	0	Concorrência, do tipo menor preço total, execução indireta, sob o regime de empreitada por preço unitário, regida pela Lei Federal nº 8.666 de 21 de junho de 1993.	Contrato de financiamento entre a CAIXA com o Estado de PE	026/2010	Secretaria das Cidades - SECID	04.474.819/0001-41	Consórcio EMSA-ATERPA compostas pelas empresas: EMSA-Empresa Sul América de Montagens S/A	17.393.547/0001-05	151.113.293,56		

Porto do Recife	Contrato entre si Fazem a sociedade de economia mista estadual Porto do Recife e COCREPO XI	4	Concorrência, tipo "menor preço", sob o regime de empreitada por preço unitário	Custeados pelo programa de trabalho - 26.784.1459.12JQ	2011/049/00	Porto do Recife S/A	04.417.870/0001-11	Concrepoxi Engenharia Ltda.	08.064.693/0001-98	25.767.937,30	26.329.288,30	0,00
Terminal Cosme Damião	Contrato entre si Fazem a sociedade de economia mista estadual Porto do Recife e COCREPO XI		Concorrência, do tipo menor preço total, execução indireta, sob o regime de empreitada por preço unitário, regida pela Lei Federal nº 8.666 de 21 de junho de 1993.	Contrato de financiamento entre a CAIXA com o Estado de PE	023/2011	Secretaria das Cidades - SECID	04.474.819/0001-41	JAG EMPREENDIMENTOS LTDA	08.878.019/0001-47	18.131.208,60		
Via mangue - Obra	Contrato de empreitada de Obra Pública	6	Concorrência, tipo "menor preço", sob o regime de empreitada por preço unitário.	Contrato de financiamento entre a CAIXA com o Estado de PE	14/2011	Empresa de Urbanização do Recife - URB	09.945.742/0001-64	Construtora Queiroz Galvão	33.412.792/0166-79	418.240.634,13		
Via mangue - gerenciamento	Contrato de prestação de serviço	5	Concorrência - tipo técnica e preço		018/2011	Empresa de Urbanização do Recife - URB	09.945.742/0001-64	Consórcio JBS Engenharia LTDA / PROJETEC - Projetos	70.074.448/0001-35	21.480.575,09	23.004.629,84	

								Técnicos LTDA				
Estruturas complementares - Copa do Mundo FIFA de 2014	Contrato de prestação de serviço	0	Pregão presencial, do tipo menor preço, sob o regime de execução indireta por empreitada por preço unitário, regido pela Lei Federal nº 10.520/02	Tesouro Estadual - 0101	Nº15	Secretaria Extraordinária da Copa de 2014	13.232.288/0001-71	Consórcio Publiimagem Feeling, formados pela empresa Publiimagem Projetos e Marketing LTDA	05.688.475/0001-36	30.960.000,00		
Estruturas complementares - Copa das Confederações	Contrato entre si celebram o estado de Pernambuco e através da SECOPA/PE, com a empresa DMDL montagens de stand LTDA	0	Dispensa 020/2013 SECOPAPE	Tesouro Estadual - 0101	06/2013	Secretaria Extraordinária da Copa de 2014	13.232.288/0001-71	DMDL motagens de stand LTDA	05.332.851/0001-55	35.000.000,00		

Fonte: SECOPA-PE. Elaborado pelo autor (2017)

APÊNDICE H - Informações do Portal da Transparência da Copa do Mundo FIFA 2014 Governo Federal – Pernambuco

Local da obra/serviço estruturante para Copa do Mundo FIFA de 2014 em PE	Tipo do contrato	Número do contrato	Contratante	CNPJ contratante	Contratado	CNPJ contratado	Data da assinatura	Início da vigência	Fim da vigência	Valor da execução financeira	Valor de aditivos	Valor da execução financeira com aditivos	Valor da contrapartida (R\$)	Valor total	Valor pago (cedido) (R\$)
Arena Pernambuco	PPP	001/2010	Governo do Estado de Pernambuco	10.571.982/0001-25	SPE Arena Pernambuco Negócios e Investimentos S.A.	12.077.949/001-79	15/06/10	15/06/10	15/06/13	379.263.314,00				379.263.314	
Arena Pernambuco - fiscalização da obra	Prestação de serviço	031/2011	Governo do Estado de Pernambuco	10.571.982/0001-25	Consórcio PROJETEC - MAIA MELO (Projotec Projetos Técnicos e Maia Melo Engenharia)	12.285.441/001-66	30/11/11	29/06/12	29/06/12	6.044.291,81				6.044.291,81	
BRT - LESTE/OESTE	Obras	18/2011	Governo do Estado de Pernambuco	10.571.982/0001-25	Mendes Junior Trading e Engenharia S. A	19.394.808/001-29	27/09/11	27/09/11	26/07/13	131.014.036,10				131.014.036,10	72.728.993,03
BRT - NORTE/SUL - Trecho Igarassu - Tacaruna - Centro do Recife	Obras	026/2011	Governo do Estado de Pernambuco	10.571.982/0001-25	EMSA Empresa Sul Americana de Montagens S A	17.393.547/001-05	03/11/11	03/11/11	02/09/13	151.113.293,56				151.113.293,56	41.489.514,37
BRT - NORTE/SUL - Trecho Igarassu - Tacaruna - Centro do Recife	Obras	026/2011	Secretaria das Cidades do Governo do Estado de Pernambuco	04.474.819/0001-41	EMSA Empresa Sul Americana de Montagens S A	17.393.547/001-06	03/11/11	03/11/11	02/09/13	151.113.293,56	0	151.113.293,56	0		
Corredor Leste-Oeste - Caxangá	Obras	27/2011	Governo do Estado de Pernambuco	10.571.982/0001-25	Mendes Junior Trading e Engenharia SA.	19.394.808/001-29	17/11/11	01/06/13	31/05/14	145.380.016,61				145.380.016,61	4.995.853,51
VIA MABGUE	Obras	14/2011	Prefeitura Municipal de Recife	10.565.000/0001-92	Construtora Queiroz Galvão S.A	33.412.792/0166-79	07/04/11	29/05/14	30/11/14	331.000.000,00	63.616.706,44	394.616.706,44	102.202.973,73	496.819.680,17	385.464.092,90
Terminal Integrado Cosme Damião - 1	Obras	23/2011	Secretaria das Cidades do Governo do Estado de Pernambuco	10.571.982/0001-25	JAG Empreendimentos LTDA	08.878.019/001-47	19/10/11	02/05/13	24/12/13	18.131.208,60	-1.737.325,99	16.393.882,61		16.393.882,61	8.098.675,79

Terminal Integrado Cosme Damião – 2 - conclusão	Obras	050/2013	Secretaria das Cidades do Governo do Estado de Pernambuco	04.474.819/0001-41	Consórcio Quality Empreendimento e Processo Engenharia LTDA	00.401.969/001-74	15/10/13	15/10/13	15/10/14	9.576.099,55	01.877,54	9.877.977,09	0	99.877.977,09	
Obras do Porto do Recife	Obras	2011/049/0	Porto do Recife S/A	04.417.870/0001-11	Concrepoxi Engenharia Ltda.	08.064.693/001-98	04/11/11	07/09/13	06/11/13	25.767.937,30	2.307.668,91	28.075.606,21	0	28.075.606,21	21.653.976,87
Acessibilidade nos atrativos turísticos - Recife	Prestação de serviço	20/2012	Ministério do Turismo	05.457.283/0002-08	Colmeia Arquitetura e ENG. LTDA	41.051.046/001-17	31/08/12	31/08/12	31/01/13		0		0		
Acessibilidade nos atrativos turísticos - Olinda	Prestação de serviço	049/2013	Ministério do Turismo	05.457.283/0002-08	TEP Construtora LTDA - EPP	05.356.734/001-21	01/12/13	01/12/13	01/06/14		0		0		
Implantação, reforma e adequação de Centros de Atendimento aos Turistas (CAT) - Recife	Prestação de serviço	025/2013	Ministério do Turismo	05.457.283/0002-08	GR Projetos e Empreendimentos Imobiliários LTDA	03.228.052/001-08	20/03/13	20/03/13	17/06/13		0		0		
Sinalização Turística nos atrativos turísticos - Recife	Obras	006/2014	Ministério do Turismo	05.457.283/0002-08	SN Sinalizadora Nacional e Serviços LTDA	08.439.201/001-00	10/03/14	10/03/14	10/07/14		0		0		
Sinalização Turística nos atrativos turísticos - Recife	Prestação de serviço	008/2014	Ministério do Turismo	05.457.283/0002-08	SN Sinalizadora Nacional e Serviços LTDA	08.439.201/001-00	31/03/13	31/03/13	01/10/13		0		0		
Entorno da BR 408			Governo do Estado de Pernambuco											25.000.000,00	
Estação de metrô Cosme Damião			Prefeitura Municipal de Recife											7.400.000,00	
Infraestruturas complementares - Copa do Mundo FIFA de 2014			Governo do Estado de Pernambuco											33.900.000,00	
Infraestruturas complementares - Copa das Confederações			Governo do Estado de Pernambuco											35.700.000,00	

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal da Copa do Mundo FIFA de 2014. Elaborado pelo autor (2017)

APÊNDICE I - Resumo Final dos Valores para as Obras da Copa de 2014

Ação	Matriz de responsabilidade - Portal da Transparência Federal	Portal da Transparência Federal da Copa de 2014	Portal da Transparência Estadual SECOPAPE - 2014
Metrô: Terminal Cosme e Damiano - 1		9.877.977,09	
Metrô: Terminal Cosme e Damiano - 2	15.800.000,00	16.393.882,61	18.131.208,60
Entorno da estação cosme damião	7.390.000,00	7.400.000,00	
Arena Pernambuco - Obra	529.500.000,00	379.263.314,00	379.263.314,00
Arena Pernambuco - fiscalização da obra		6.044.291,81	
BRT - LESTE/OESTE	137.000.000,00	131.014.036,10	165.431.220,28
BRT - NORTE/SUL - Trecho Igarassu - Tacaruna - Centro do Recife	180.900.000,00	151.113.293,56	151.113.293,56
Corredor Leste-Oeste - Caxangá	74.000.000,00	145.380.016,61	
Corredor VIA MABGUE - Gerenciamento			23.004.629,84
Corredor VIA MABGUE - Obra	433.200.000,00	496.819.680,17	418.240.634,13
Obras do Porto do Recife	21.800.000,00	21.653.976,87	18.131.208,60
Viaduto BR 408	25.000.000,00	25.000.000,00	34.069.031,67
Ramal da Copa			131.014.036,10
Aeroporto Internacional do Recife/Guararapes – Gilberto Freyre	19.800.000,00		
Modernização da infraestrutura e serviços e suporte às competições	371.220.000,00		
Estruturas complementares - Copa das Confederações		35.700.000,00	35.000.000,00
Estruturas complementares - Copa do Mundo FIFA de 2014		33.900.000,00	30.960.000,00
TOTAL	1.815.610.000,00	1.459.560.468,82	1.404.358.576,78

Fonte: Próprio autor (2017).