



**PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS, NOVOS  
ARRANJOS INSTITUCIONAIS E GOVERNANÇA:  
A PPP ARENA DAS DUNAS NO CONTEXTO  
METROPOLITANO DE NATAL-RN**

**Lucas Costa Freire Luzardo**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS LETRAS E ARTES  
DEPARTAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
BACHARELADO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Natal-RN  
Junho/2012



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS LETRAS E ARTES  
DEPARTAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
BACHARELADO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

**LUCAS COSTA FREIRE LUZARDO**

**PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS, NOVOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS E  
GOVERNANÇA: A PPPARENA DAS DUNAS NO CONTEXTO METROPOLITANO DE  
NATAL-RN**

**NATAL/RN**

**2012**

**LUCAS COSTA FREIRE LUZARDO**

**PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS, NOVOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS E  
GOVERNANÇA: A PPP ARENA DAS DUNAS NO CONTEXTO METROPOLITANO DE  
NATAL-RN**

Monografia de Conclusão de Curso apresentado ao Curso Superior de Bacharelado em Gestão de Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, em cumprimento às exigências legais como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Gestão de Políticas Públicas

Orientadora: Professora Dr.<sup>a</sup> Soraia Maria do Socorro Carlos Vidal

NATAL/RN

2012

**LUCAS COSTA FREIRE LUZARDO**

**PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS, NOVOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS E  
GOVERNANÇA: A PPPARENA DAS DUNAS NO CONTEXTO METROPOLITANO DE  
NATAL-RN**

Monografia de Conclusão de Curso apresentado ao Curso Superior de Bacharelado em Gestão de Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, em cumprimento às exigências legais como requisito parcial à obtenção do título Bacharel em Gestão de Políticas Públicas.

MONOGRAFIA APROVADA EM \_\_\_/\_\_\_/2012.

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Professora Dr.<sup>a</sup> Soraia Maria do Socorro Carlos Vidal – Orientadora  
Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN**

---

**Professora Dr.<sup>a</sup> Lindijane de Souza Bento Almeida – Examinadora interna  
Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN**

"A cidade. Os modernos quase que completamente esqueceram o verdadeiro sentido desta palavra: a maior parte confunde as construções materiais de uma cidade com a própria cidade e o habitante da cidade com um cidadão. Eles não sabem que as casas constituem a parte material, mas que a verdadeira cidade é formada por cidadãos."

Jean-Jacques Rousseau

*O Contrato Social*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço,

À minha família pelo apoio e esforços empregados durante esta etapa da minha vida.

Aos professores do Departamento de Políticas Públicas da UFRN, pelas discussões, reflexões e pela disposição em ajudar quando necessário, em especial a Lindijane Almeida, Maria do Livramento Clementino, Ana Cláudia, Wagner Molina, Marcio Valença e Robério Paulino.

À professora Soraia Vidal, pelo auxílio e orientação na realização deste trabalho, sempre se com entusiasmo e compreensão,

Aos funcionários do Departamento de Políticas Públicas e do Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes da UFRN.

Aos Amigos e colegas que estiveram presente em três anos de iniciação científica no Departamento de Políticas Públicas. Àqueles do Observatório das Metrôpoles, do grupo de pesquisa Estado e Políticas Públicas e do grupo de pesquisa Cidades Contemporâneas, em especial à Elissângela Alves, Carol França, Huda Andrade, Cláudia Marinho, José Duarte, Marcela Scheer, Jessica Morais, Lorena Petrovich e Sara Raquel.

Aos amigos, companheiros, que estiveram presente desde 2009 nessa jornada, pelo incentivo, apoio e ideias, em especial à Pedro Albuquerque, Carlos Augusto, Raphael Lima, Daniell Rendall, Herbert Alexandre, Marília Rangel, Sol Leana, Vitor Joanni, Julian Costa, Igor Bruno, Nerilena Pessoa e Abelardo Monteiro.

Às pessoas que foram importantes para a realização deste trabalho, em especial à Emanuell Cavalcanti, Eloisa Arruda, Avelino da Hora, João Henrique, Ana Carolina Coelho, Luciano Ferreira e Laura Campus.

À sociedade brasileira, que ciente, ou não, da importância desse projeto, investe na educação pública e na ciência, pontos fundamentais para a construção e desenvolvimento da nação, cabendo a nós retribuir de uma forma positiva.

## RESUMO

Este estudo tem como objetivo a análise das parcerias público-privadas, como um instrumento de gestão, no Brasil, frente à problemática da política urbano-metropolitana e governança, tendo como referência empírica a PPP Arena das Dunas, Rio Grande do Norte. Trata-se do estádio que será palco da Copa FIFA Brasil 2014, na capital potiguar. Embora o tema seja de grande importância para a promoção de políticas públicas e gestão pública no Brasil, ainda há pouca literatura a respeito com esse viés, as publicações encontradas priorizam a concepção jurídica do objeto e menos a governança. A partir do momento que é evidenciado a “fragilidade” do Estado na promoção e implementação de políticas públicas, surge a necessidade de integrar os outros atores envolvidos no processo político e decisório pra estabelecer novas diretrizes de atuação do Estado para o desenvolvimento econômico e promoção do bem-estar social, agora articulado à sociedade, e também ao mercado, exercendo um papel colaborativo. Além disso, no momento em que as cidades e suas respectivas regiões metropolitanas se mostram como centros dinâmicos das principais atividades sociais, políticas e econômicas do país, assumindo uma forte postura de competição em escala global, reafirma-se a necessidade de investimentos em infra-estrutura, na realização de grandes projetos, na regulação social e no oferecimento de serviços públicos, para assim, pensar o desenvolvimento local. Dessa forma, é importante estudar e refletir tais conceitos e possibilidade, bem como a aplicabilidade de ações compartilhadas no cenário metropolitano brasileiro, diante á estrutura de governança construída e evolução das opções tradicionais de investimento em obras e serviços de interesse público. Nesse sentido somam-se a isso, a experiência e o desafio encontrado em curso hoje, para a realização da Copa 2014 no Brasil, a qual exigirá novos arranjos institucionais com vistas a atender demandas de infra-estrutura urbana, bem como o aproveitamento de oportunidades associadas ao empreendedorismo e desenvolvimento econômico.

**Palavras Chave:** Parcerias Público-Privadas, Governança, Políticas Públicas.

## **ABSTRACT**

This study aims to analyze the public-private partnerships as a management tool in Brazil, and the problems about urban & metropolitan policy and governance, with empirical reference on the public-private partnership for "Arena das Dunas" stadium, at Natal, Rio Grande do Norte - the place that will host the FIFA World Cup Brazil 2014. Although it's an important question for the promotion of public policy and public management in Brazil, there is not much literature on the subject following this bias, and the publications generally prioritize the legal conception of the object rather than the aspect of governance. From the moment that's shown the State's "fragility" in promoting and implementing public policies, becomes visible a need to integrate all the actors involved in the political processes to establish new guidelines for State's actions to promote economic development and welfare, now articulated with the society and the market, performing collaborative roles. Furthermore, at the moment that cities and their metropolitan areas are shown as dynamic centers of social, political and economic activities, taking a strong stance of competition on a global scale, is showed a reaffirmation to the need for infrastructure investments to the realization of large projects in the social governance and offering of public services. Thus, it is important to study and reflect these concepts, as well as the possibility and feasibility of shared actions in the Brazilian scene in front of the governance structure built and the evolution of traditional options investments in public works and services. In this direction, we have in addition to this, the experience and the challenge faced by the Brazilian government in current days for the realization of the 2014 World Cup in Brazil, which will require new institutional arrangements in order to meet the demands of urban infrastructure, as well the use and opportunities associated with entrepreneurship economic development.

**Keywords:** Public-Private Partnerships, Governance, Public Policy.



## LISTA DE FIGURAS

FIGURA	DESCRIÇÃO	PÁGINA
01	Conceito de PPP	17
02	Contratação Pública (Lei nº 8.666)	21
03	Contratação pública por Parceria Público-Privada (Lei 11.079/04)	22
04	Estrutura de Governança	35
05	Dimensões Territoriais da Copa do Mundo no RN	45
06	O “Machadão” antes da demolição	49
07	Projeção de localização da Arena das Dunas	51
08	Projeção gráfica da Arena das Dunas	51
09	Projeto inicial do Complexo Esportivo Arena das Dunas	54
10	Projeto Arena das Dunas	56

## LISTA DE MAPAS

MAPA	DESCRIÇÃO	PÁGINA
01	Região Metropolitana de Natal, Mancha Urbana e Obras de Integração Regional	42

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICOS	DESCRIÇÃO	PÁGINA
01	PPPs nos estados brasileiros	23
02	Partido político no governo estadual quando da celebração do contrato de PPP	23
03	Parcerias Público-Privadas por setor	24

## LISTA DE TABELAS

TABELA	DESCRIÇÃO	PÁGINA
01	Municípios presentes na Região Metropolitana de Natal	35
02	Área, População e Taxa de Crescimento da Região Metropolitana de Natal	39
03	Situação Econômica dos Municípios da RMN	40
04	Investimento total em Estádios/Arenas no Brasil	46
05	Valores da Arena das Dunas até 2009	52
06	Valores Arena das Dunas em 2011	58
07	Cronograma Arena das Dunas	59
08	Estimativa dos valores das contraprestações e da receita corrente líquida	60

## LISTA DE QUADROS

QUADRO	DESCRIÇÃO	PÁGINA
01	Pauta de reivindicações presente na “Carta dos Vereadores da Região Metropolitana de Natal”	45
02	Composição dos Grupos de Trabalho municipal	48-49

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

<b>SIGLA</b>	<b>SIGNIFICADO</b>
BNDES	Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CDMN	Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de Natal
CGOPA	Comitê Gestor da Copa
CGP	Comitê Gestor de PPPs
CGPPP/RN	Conselho Estadual Gestor de Parcerias Público-Privadas
CNPU	Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana
COL	Comitê Organizador Local da Copa FIFA 2014
CPF	Contraprestação Fixa
CPT	Contraprestação Total
CPV	Contraprestação Variável
CRDH	Centro de Referência em Direitos Humanos do Rio Grande do Norte
FGPPP	Fundo garantidor da parceria público-privada
FND	Federação Norte Rio Grandense de Futebol
FPM	Fundo de Participação Municipal
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MPE	Ministério Público Estadual
PCF	Projeto de Lei Federal
PDRE	Plano Diretor da Reforma do Estado
PEDS	Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável da Região Metropolitana de Natal
PFI	Project Financeinitiative
PPA	Plano Plurianual
PPP	Parceria Público-Privada
PPP Brasil	Observatório de Parcerias Público Privadas
RCL	Receita Corrente Líquida
SECOPA	Secretaria Estadual de Assuntos Relativos a Copa
SEPLAN	Secretaria de Estado do Planejamento e das Finanças
SETUR	Secretaria de Estado do Turismo
SPE	Sociedade de Propósito Específica
UNP	Universidade Potiguar

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
<b>2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....</b>	<b>9</b>
2.1. Aproximação com o Tema e Objeto de Estudo .....	11
2.2. Documentos e Relatórios .....	12
2.3. Participação em eventos temáticos e audiências públicas .....	13
<b>3. PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO .....</b>	<b>15</b>
3.1. Surgimento das PPPs e a experiência internacional .....	15
3.2. PPPs no Brasil: conceito e cenário.....	18
3.3. Lei 11.047 de 2004 (Lei das PPPs).....	24
3.4. Parcerias público-privadas e as possibilidades à política urbano-metropolitana ..	28
3.4.1. O município no contexto metropolitano .....	31
3.4.2. A Gestão metropolitana e as parcerias público-privadas .....	33
<b>4.0. ARENA DAS DUNAS: UM MODELO DE PPP NA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL .....</b>	<b>38</b>
4.1. Do Centro Esportivo a Arena: um breve resgate histórico .....	49
4.2. A Parceria Público-Privada em detalhes: .....	53
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>67</b>
<b>6. BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>85</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>89</b>

## INTRODUÇÃO

Os anos 1990 representaram uma nova fase na organização do Estado Brasileiro e, por conseguinte, novas práticas no que tange a formulação e implementação de políticas públicas. Inspirado nos modelos internacionais de reforma gerencial do Estado, desempenhados através de uma descentralização financeira, política e administrativa, abria-se a uma nova perspectiva de ação estatal, na qual o cidadão agora é visto como um consumidor/cliente e a relação entre Estado e sociedade se tornaria mais próxima e eficiente na esfera local. Ao mesmo tempo, a crise fiscal do Estado colocou em evidência a temática da governança.

ABRUCIO (1988, p. 08) descreve que também foi estabelecido um novo modelo contratual para a realização de serviços públicos, em virtude da crise fiscal do Estado. Esse modelo está baseado na “extensão das relações contratuais ao fornecimento de serviços públicos entre o setor público e o setor privado e o voluntário/não-lucrativo, criando uma nova estrutura de pluralismo institucional, contraposta ao antigo modelo de monopólio estatal”, na “extensão das relações contratuais do próprio setor público”, além do “estabelecimento de contratos de qualidade entre prestadores de serviços e os consumidores/clientes”.

O autor ainda mostra que o estabelecimento de relações contratuais parte dos pressupostos de que o Estado estaria em uma situação de crise e não haveria recursos suficientes para a implementação dos serviços públicos e a melhor forma de adquirir qualidade seria introduzir as relações contratuais de competição e controle. Aqui cabe destacar que as mudanças do modelo organizacional de gestão tinham por intenção garantir a eficiência das ações do Estado e a tomada de decisão do gestor baseado na orientação de resultados para os usuários dos serviços públicos.

O processo de reforma do Estado brasileiro também é marcado pelo início de uma crise de governabilidade e governança. Esses são conceitos centrais para entender os processos de reforma, que estavam assentados na incapacidade política e administrativa de atuação do Estado em promover o desenvolvimento; tal fato é reconhecido como ‘Crise do Estado’, e consistia numa fragilidade política, econômica e



administrativa que culminou numa espécie de esgotamento do modelo desenvolvimentista, até então instalado.

A crise de governabilidade está ligada ao equilíbrio entre demandas sociais e a capacidade de governo. Segundo DINIZ (1997, p. 25), “o excesso de demandas em face da capacidade de resposta do governo manifestar-se-ia por um equilíbrio que, no limite, produziria ingovernabilidade”. Já a crise de governança está atrelada à capacidade de governo diante da falta de eficácia estatal

Diante desse quadro, surgiu a necessidade de se instituir uma reforma modernizante do Estado que fosse capaz de abarcar alguns pontos essenciais de estruturação administrativa e que giravam em torno de eixos centrais, tais como a descentralização, o planejamento administrativo; o aprimoramento da estrutura organizacional e administrativa; inovação tecnológica que estabelecesse uma modernidade econômica; a organização e adequação da administração direta e indireta; a construção de uma burocracia na perspectiva gerencial. Essas ações buscavam, sobretudo, tornar o Estado mais democrático e participativo quanto ao processo decisório. (DINIZ, 1995).

Os atores políticos deveriam atuar de modo a converter efetivamente as ações estatais em ações públicas e a sociedade controlando e forçando o Estado à promoção do desenvolvimento, de forma que um sem a presença do outro não complete o objetivo esperado. (NOGUEIRA, 1998). Ou seja, na experiência brasileira recente, esse processo se dá não só ao lado de um grande período de crise econômica e social, mas também por um processo de reconstrução democrática do Estado em que são repensados os paradigmas sociais e políticos.

No Brasil, a passagem de um Estado de padrão centralizador para um Estado democrático faz surgir o movimento de criação de uma nova agenda, com a emergência de novos atores e novos arranjos, além de novos direcionamentos quanto ao perfil da gestão pública brasileira. Assim, reafirmou-se como eixo central de mudança a capacidade de implementação do Estado. Para isso, deveriam ser criadas fontes de recursos, as quais, por sua vez, estariam diante de uma estrutura técnica operacional capaz de gerar a efetividade dos projetos estabelecidos e das decisões tomadas no processo de formulação e implementação de políticas públicas.



Nesse sentido, foi evidenciado a existência de dois projetos políticos em disputa. De um lado, o processo democrático participativo que teve por objetivo a crescente participação da sociedade no processo decisório e a criação de espaços públicos institucionalizados para o exercício democrático de controle social. Do outro lado, tinha-se o projeto político neoliberal que estava voltado à experiência internacional de ajustes neoliberais e do Estado mínimo que também pregava a participação social, porém no acolhimento das responsabilidades sociais do Estado. Ou seja, uma confluência perversa, entre os dois projetos, que se instrumentalizou sob o ponto de vista da participação social, na esfera de decisão e na promoção de políticas públicas. (DAGNINO 2004). Em tal contexto, insere-se a proposta de Parceria Público-Privada (PPP).

A partir de 1995, o governo Fernando Henrique Cardoso realizou a reforma administrativa juntamente com um processo de privatização. Para isso, foi criado o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), com o objetivo de elaborar diretrizes para a realização da reforma e, em seguida, foi instituído o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRE), baseado num modelo de gestão gerencial.

O Estado abandona seu papel de produtor para adquirir um papel de regulação de bens e serviços. Isso se dá motivado principalmente pela crise fiscal e pela emergência da criação de uma nova estrutura institucional voltada para o ambiente democrático, além da experiência; internacional de reforma do modelo estatal.

Surge, então, a ênfase na inovação, relacionando a questão democrática com práticas gerenciais de gestão e com foco no contexto territorial-local, quanto a modelos de participação popular, extensão de direitos ao usuário-cidadão, gestão por resultados, valorização de recursos humanos, cooperação e colaboração entre governos, modernização estatal, *accountability*, dentre outros. Procuraram-se novas práticas e a quebra de paradigmas, não só em relação ao Estado, mas também em relação à sociedade, que almejem a existência de uma verdadeira efetividade e aperfeiçoamento da gestão pública no Brasil. (FARAH, 2006)

Esse processo tem como plano de fundo um forte movimento localista que, mais a frente, levaria ao processo de descentralização em função da Constituição Federal de 1988. Fazendo referência aos pensamentos de Pierre Muller, Jean-François Jolly mostra



que a descentralização está moldada frente a duas faces, a lógica territorial e a lógica setorial. Como o autor coloca:

*La diferencia fundamental entre “lógica territorial” (horizontal) y “lógica sectorial” (vertical) de regulación y la afirmación según la cual las políticas públicas locales y el juego político local que les está ligado buscan la construcción de un espacio de mediación, dándoles a las múltiples estrategias de red que actúan en el ámbito local un mínimo de coherencia. ( JOLLY, 2002, p.8)*

A descentralização levaria, por parte das gestões locais, a realização de estratégias de redes que promovessem a implementação das políticas públicas com base na mediação social e política, fazendo com que, estas sejam mais eficazes. Ao mesmo tempo, tornou o ente municipal o principal responsável pela formulação e implementação de políticas públicas, sendo modificada toda a antiga estrutura institucional, assim como o arranjo financeiro e político-administrativo da federação brasileira. Com isso, houve a criação de instrumentos de controle social e fiscalização. No entanto, é preciso ter em mente que:

No Brasil, a motivação básica da descentralização fiscal foi de natureza política. O processo não foi determinado por interesses precípuos de ordem técnica ou econômica, não partiu de qualquer planejamento, muito menos persegue uma estratégia deliberada, com políticas bem definidas, buscando maior eficiência e eficácia nas ações governamentais. Do ponto de vista político-administrativo, muitas outras inovações foram apresentadas pela nova Carta, levando as mudanças gradativas no plano institucional ao nível local: um certo incentivo ao planejamento, através da prerrogativa da elaboração da Lei Orgânica, da obrigatoriedade do Plano Diretor para municípios com população superior a 20.000 habitantes e do Orçamento Plurianual de Investimentos, além da descentralização de alguns serviços públicos, tais como: saúde, assistência e educação, que transformou o município em lócus principal das ações de governo (ANDRADE e CLEMENTINO, 2007, p. 5)

Apesar disso, houve o ganho dos novos encargos e responsabilidades por parte dos governos locais, mas não foram levadas em consideração as capacidades técnica, política e fiscal para atender as novas demandas e responsabilidades, o que gerou um impacto negativo na promoção de políticas públicas e cumprimento de suas funções. (ANDRADE, 1996); (ARRETCHE, 1999); (FARAH 2006). Abrindo-se um espaço para a definição de parcerias entre o Estado e o mercado.

Observou-se ainda um aumento da capacidade financeira dos municípios concebida pelas transferências intergovernamentais, mas o governo local ainda possui





uma frágil base econômica, o que garante uma submissão dos municípios aos programas federais e estaduais.

Os municípios brasileiros vêm fortalecendo seu papel de gestores de políticas públicas. A Constituição de 1988 representou, para os governos locais, um significativo aumento de suas participações na receita fiscal. A participação dos municípios na receita total disponível, que, em 1980, era de 9,5%, aumentou para 16,9% em 1992, enquanto que, para os estados, elevou-se de 24,3% para 31,0%, respectivamente. A receita tributária disponível - já contabilizando as transferências - dos municípios passou de 2,5%, em 1980, para 4,1% do PIB, em 1990 (MELO, 2000 *apud* ROLNIK, SOMEKH 2002 MELO, 2000)

É nessa perspectiva que a atuação técnica parte para o campo político, enfraquecendo o poder local, ainda no sentido da promoção do planejamento e políticas públicas. Aliado a isso, o sistema tributário brasileiro induz ao município uma guerra fiscal, na qual existe uma disputa principalmente em relação à atração de mercado para seus territórios. Nesse caso, têm vantagens aqueles municípios que tiveram seu crescimento pautado historicamente em grande intervenção estatal.

Junto a isso, pontua-se também a concentração urbana no Brasil e o aumento das populações nas regiões metropolitanas. Nesse sentido é necessário fazer a análise de que a Carta Magna não observou a questão Metropolitana como uma prioridade, predominando então uma visão municipalista que não abrange por completo o planejamento e ordenamento territorial urbano, promovendo, assim, um agravamento da crise urbana e metropolitana, também governança metropolitana. (ANDRADE, 1996), (SOUZA, 2010), (AZEVEDO; GUIA 2010), (CLEMENTINO, 2011)

Nesse sentido, observamos também que são nesses espaços em que se encontram grandes passivos sociais, acarretados pelo crescimento não planejado das cidades. Esses fatos confirmam que a inexistência de um governo metropolitano acaba por dificultar os referidos processos de planejamento. Ao mesmo tempo, observa-se, também, que as médias e grandes cidades, assim como as regiões metropolitanas e as regiões integradas de interesse econômico, crescem em ritmo acelerado, atraindo mais serviços e pessoas. Segundo o Censo Demográfico de 2010, apresentado pelo IBGE, o Brasil tem cerca de 190.732.694 habitantes, deste total 84% vivem em áreas urbanas.

O município, principal responsável pela execução da política pública no país, tornou-se concentrador de problemas urbanos e conflitos sociais, como, por exemplo, a



imobilidade urbana, a segregação e exclusão social, desemprego, acúmulo de lixo e resíduos sólidos, a violência e baixa qualidade dos serviços públicos básicos. Enfim, é perceptível que o modelo urbano presente em nosso país é socialmente injusto e ambientalmente precário.

Frente a realidade econômica dos municípios brasileiros, uma cidade não tem força política e econômica para atrair investimentos e realizar a gestão dos projetos desenvolvidos. Com isso, ROLNIK e SOMEKH (2002, p. 107) complementam dizendo que:

A maior parte das redes de infra-estrutura estão hoje sob a esfera de poder estadual ou federal. Por outro lado, como se trata de redes que ultrapassam as fronteiras de um município, dificilmente uma cidade, isoladamente, tem força política para determinar a estratégia de investimentos e gestão dessas infra-estruturas. Entretanto, a presença ou ausência dessas redes de serviços, sua qualidade e disponibilidade no território municipal é absolutamente determinante do próprio modelo de gestão territorial, com enormes impactos na economia das cidades. No caso das metrópoles ou aglomerações urbanas contínuas, a questão é ainda mais grave: a descentralização e o aumento da autonomia municipal acabaram evidenciando claramente a não legitimidade e representatividade dos organismos existentes de gestão metropolitana, contribuindo para esvaziá-los ainda mais, quando não para extingui-los. O tema da gestão territorial da infra-estrutura ficou, assim, como uma das questões em aberto.

Para repensar o desenvolvimento urbano pelo Estado, tem-se que promover um planejamento com efetividade atrelando políticas públicas integradas com o desenvolvimento local sustentável. Adiante, é preciso criar metodologias que gerem autonomia fiscal, técnica e política dos municípios, fazendo das gestões locais gerentes deste processo. Junto a isso se verifica a visão liberal de falência do Estado e devido à dificuldade do setor público atender às demandas sociais e à busca de mercados alternativos pelo setor privado, se criam expectativas quanto à colaboração desses dois atores na promoção de políticas públicas.

Essas políticas se enquadram sob a forma de políticas sociais como assistência, educação e saúde, assim como distribuição e abastecimento de água e energia, saneamento ambiental, transporte público, dentre outros. A gestão das *public utilities* (ou serviços públicos), são direitos de fundamental importância para a sociedade e devem ser executados diretamente pelo Estado ou delegados sobre devido controle do poder público.



O serviço público é responsável pela provisão e produção dos serviços públicos, ou seja, cabe ao governo executar o ciclo da política pública desde a concepção até a avaliação. Com a possibilidade de cooperação público-privada, a produção do serviço passa a ser delegado ao setor privado enquanto o público se especializa na provisão e fiscalização dessas ações.

Isso nos remete ao conceito de governança (ou *governance*). Anteriormente foi colocada a questão da crise de governança evidenciada no Brasil na década de 80, contudo, faz-se necessário esclarecer que esse conceito surge no debate público internacional, a partir das formulações do Banco Mundial (World Bank, 1992b *apud* DINIZ, 1997, p. 37), sugerindo que “*governance is the process by which authority is exercised in the management of a country’s economic and social resources [...] the capacity of governments to design, formulate and implement policies and discharge functions*”. Ou seja, governança é o processo pelo qual ao poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país. Também é levada em consideração a capacidade dos governos para formular e implementar políticas públicas que apresentem um bom desempenho.

A governança sugere novas relações entre os atores sociais presentes na arena política, esta caracterizada pelo campo onde ocorrem as disputas políticas entre os grupos de interesse. Como coloca (ARAÚJO; CLEMENTINO, 2007 p. 13)

O seu campo não é o campo tradicional do poder, é o campo da resolução dos conflitos, o que garante à idéia de governança o estatuto de mecanismo estratégico para o enfrentamento de conflitos e problemas das mais diversas naturezas.

Além disso, com a evolução do conceito, foram sendo definidas novas práticas de governança, como por exemplo, a governança urbana, a governança política, governança empresarial, governança metropolitana e governança participativa. É oportuno ressaltar, como já dito anteriormente, que governança é diferente de governo. A governança faz referência aos arranjos institucionais e ao processo político, isso quer dizer que, cabe ao governo o papel de agente político que se insere na governança. Destaca-se a ideia de que a tomada de decisão e o planejamento possam ser realizados com a promoção do capital social e da integração dos atores na esfera



decisória, de modo a haver uma sinergia colaborativa na construção das ações e políticas públicas.

Na perspectiva assinalada acima, é preciso integrar todos os atores sociais e atores políticos envolvidos. Nesse cenário, a ideia de realização de parcerias público-privadas destaca-se como um processo que facilitaria o investimento em grandes projetos, infraestrutura e a implantação das políticas públicas integradas. Uma forma prática de aplicação dos prepostos aqui colocados diz respeito a participação do Brasil como sede da Copa 2014 e os investimentos previstos e necessários à realização do evento, que definiram uma agenda rica de experiências e formas compartilhadas na definição e implantação de políticas públicas.

Em Natal-RN, uma das sedes de jogos da Copa 2014, apesar do anúncio de diferentes projetos associados à Copa, destaca-se a PPP Arena das Dunas, atualmente em construção. Trata-se de uma PPP administrativa, cuja leitura e análise será apresentada durante esta monografia. Para tanto, a mesma está estruturada nos seguintes capítulos:

Um primeiro capítulo versa sobre os procedimentos metodológicos que possibilitaram a construção do objeto de estudo e o desenvolvimento da pesquisa.

Um segundo capítulo diz respeito a definição das PPPs como um instrumento de gestão, onde são descritos o surgimento e breves considerações quanto o contexto internacional de PPPs, assim como o processo de definição e implantação do modelo brasileiro. Além disso, é feita uma interpretação da legislação que versa sobre este instrumento e suas contribuições a política urbano-metropolitana.

O terceiro capítulo recai sobre o caso em análise, a saber: PPP Arena das Dunas no contexto metropolitano de Natal-RN. Uma experiência inédita na experiência local, possível diante da escolha da cidade de Natal para sediar jogos da Copa 2014.

Nas considerações finais, prioriza-se discutir o tipo de aprendizagem e legado possível com a participação como sede da Copa 2014 e a implantação das PPP, em particular os arranjos institucionais e possíveis contribuições para a consolidação e processo de governança na RMN.



## 1. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Com o intuito de propiciar uma melhor leitura e compreensão da monografia, ora apresentada, faz-se necessário detalhar os procedimentos metodológicos que orientaram o desenvolvimento da pesquisa realizada. Durante todo o trabalho, buscou-se identificar aspectos relacionados aos atores sociais e políticos, em particular considerando ineditismo do processo político e administrativo de construção da Parceria Público-Privada Arena das Dunas, que visa a construção do estádio que abrigará jogos da copa 2014, sendo Natal uma das suas sedes.

Ao mesmo tempo, devem ser considerados também, os novos arranjos institucionais e a estrutura de governança no contexto na Região Metropolitana de Natal-RN, palco das ações e políticas públicas que levariam à escolha da cidade de Natal como uma das sedes do mundial. Como se sabe, na Região Metropolitana de Natal, apesar de formalmente definida há quinze anos, ainda são escassas ações compartilhadas entre seus municípios, entre o Estado e o Mercado e Estado e Sociedade. No âmbito local, a PPP Arena das Dunas comporta em si um expressivo ineditismo, cuja aplicação e análise poderão orientar novas possibilidades de governança.

A realização do estudo incluiu procedimentos diversos, combinação de técnicas necessárias a um estudo qualitativo, também pesquisa bibliográfica para identificação de autores e conceitos, bem como bancos de dissertações de mestrado. As informações qualitativas foram obtidas através de fontes primárias (participação em eventos direcionados a Copa 2014) e secundárias (documentos, relatórios e registros), sempre na perspectiva de atender aos objetivos da pesquisa. Como sugere Quivy, (1998, p.28), a pesquisa “não visa prever o futuro, mas captar um campo de constrangimento e de possibilidades, bem como os desafios que esse campo define”.

A seleção documental (legislação PPP, edital Arena das Dunas e documentos derivados) possibilitou a análise e compreensão dos aspectos legais e institucionais que envolvem uma PPP. Já a participação em eventos e audição dos agentes institucionais envolvidos no processo possibilitou a análise do discurso desses mesmos agentes. Além disso, também foi necessário incorporar ao estudo, dados quantitativos já



disponibilizados em fontes secundárias, em especial os valores relacionados ao projeto Arena das Dunas.

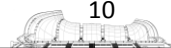
A pesquisa qualitativa é, no caso analisado, ideal para captar as variáveis contidas nos documentos e práticas distintas para confrontar as diferentes realidades percebidas sobre o mesmo objeto. Goldenberg (1999, p.63) expressa claramente as múltiplas possibilidades abarcadas com a pesquisa qualitativa, ao destacar que “é evidente o valor da pesquisa qualitativa para estudar questões difíceis de quantificar como sentimentos, motivações, crenças e atitudes individuais”.

Com o intuito de cumprir com os objetivos do presente estudo e conseguir atingir as diferentes dimensões de análise que o tema abrange, o trabalho de pesquisa foi definido a partir de três eixos, sendo eles distintos e complementares.

O primeiro eixo abrange a pesquisa bibliográfica, necessária às reflexões feitas, particularmente direcionadas a uma abordagem crítica do processo de retração do Estado, as políticas públicas, as parcerias público-privadas e processos de gestão e governança. Ao mesmo tempo, a pesquisa bibliográfica foi realizada para identificar autores e fundamentar a discussão sobre o tema.

Em princípio foram feitas consultas em *web-sites*, instrumento de rápidas informações e atual, complementados por matérias de jornal e eventos relacionados a participação de Natal como sede da Copa 2014 e informações pertinentes ao espaço metropolitano da RMN. Também foi realizada pesquisa na Biblioteca Central Zila Mamede e na biblioteca setorial do Centro de Ciências Humanas Letras e Artes da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, onde foram identificados autores e trabalhos realizados na mesma temática. Além disso, devem-se considerar as contribuições das referências bibliográficas e autores estudados durante o curso, em especial nas disciplinas Estado e Sociedade, Organização do Estado Brasileiro, Gestão Municipal e Metropolitana e, ainda, Gestão Pública no Brasil Contemporâneo.

O segundo eixo de pesquisa abrange um inventário dos documentos relacionada legislação existente para as PPPs e àquelas relacionadas a experiência local com a PPP Arena das Dunas. A análise de conteúdo dos documentos identificados permitiu reconstituir o processo de definição e implantação da PPP Arena das Dunas.



Trata-se de leis, programas, relatórios e textos produzidos pelos diferentes agentes identificados, notadamente privados e públicos.

O terceiro e último eixo de investigação abrangeu a participação como observador de eventos direcionados à participação de Natal na Copa 2014, com debatedores e expositores dos representantes do Estado e do Mercado e, em menor escala, da sociedade. Em tais eventos, através da observação participante, procurou-se registrar discursos, ações e interlocuções entre os agentes do processo, particularmente através dos seus discursos. A participação nesses eventos possibilitou identificar as transformações em curso, em especial os seus desdobramentos institucionais, também decorrentes de políticas de governo, ou ausência das mesmas e novas práticas de governança.

No que se refere aos atores envolvidos, particularmente a mobilização e participação da sociedade, é importante ressaltar que sua participação tem se limitado ao Comitê Popular da Copa. Este, conforme observado e também em registros da mídia, tem direcionado suas ações aos possíveis desdobramentos das desapropriações decorrentes das obras de mobilidade urbana previstas. Quanto ao processo de licitação da PPP Arena das Dunas não há registro de ações diretas, por parte da sociedade e nem por parte dos municípios que compõem a RMN.

A prioridade concedida ao estudo qualitativo, tanto nas pesquisas realizados nas Ciências Sociais e Ciências Sociais Aplicadas, considera a validade de pesquisas dessa natureza e também a oportunidade de interlocução entre diferentes disciplinas da mesma área, particularmente sociologia, gestão de políticas públicas, política, economia e direito, por exemplo.

### **1.1. Aproximação com o Tema e Objeto de Estudo**

Acredita-se que o tema trabalhado nesta monografia, Parcerias Público Privadas e Governança metropolitana, em parte é inovador, sobretudo, quando considerado um número ainda reduzido de PPP implantadas. Na verdade, com a participação do Brasil como sede da Copa 2014 o número de parcerias aparentemente cresceu. A realização de uma PPP, caso venha a ser realizada de forma colaborativa, em que haja uma verdadeira unidade acerca das relações entre os atores envolvidos,



poderá resultar na solução de alguns entraves a processos de desenvolvimento local, desde que haja uma melhor interação e articulação entre Estado, mercado e sociedade.

O Estado, principal responsável pela proposição e implantação de políticas públicas, poderá ampliar as alternativas de ações e exercer uma nova postura frente aos processos de planejamento e de gestão. Já o mercado, na condição de agente empreendedor, poderá ampliar a sua ação para além dos limites corporativos, através de ações compartilhadas como Estado e a Sociedade.

Além disso, a construção da Arena das Dunas se mostra como a primeira experiência de parceria público-privada no âmbito da Região Metropolitana de Natal, o que sinaliza para futuras ações colaborativas entre o Estado e o mercado, no Rio Grande do Norte.

Particularmente, a aproximação com o objeto estudado resultou do interesse no processo de gestão metropolitana, bem como na constatação de haver poucas ações compartilhadas com vistas a consolidação da Região Metropolitana de Natal-RMN.

A RMN, através da centralidade exercida por Natal, tem sido objeto de pretensas políticas públicas e projetos estruturantes, decorrentes da participação de Natal como sede da copa. Ao mesmo tempo, a participação em um Plano de Trabalho de Iniciação Científica se constituiu na oportunidade de ampliar o conhecimento do processo, resultando na pesquisa que originou a presente monografia.

## **1.2. Documentos e Relatórios**

Atendendo a interesses específicos deste trabalho, destacam-se os documentos que auxiliaram no desenvolvimento da pesquisa e entendimento do processo da PPP. A saber:

A legislação referente às PPPs, que possibilitou uma noção geral sobre os modelos de PPPs no Brasil, quanto a suas características e finalidades, assim como frente aos procedimentos legais que dão base à colaboração entre o Estado e o mercado.

As publicações do Portal PPP Brasil, que disponibiliza relatórios e artigos, dando base à discussão nacional da realização dessas parcerias, frente as experiências, tanto do parceiro público, como do parceiro privado. Além disso, o mesmo portal elabora e disponibiliza um banco de dados sobre das PPPs existentes nos três níveis de governo.





Ao estudo bibliográfico sobre a reforma do Estado e conceitos apresentados no decorrer dos textos e autores lidos, somaram-se as publicações do Observatório das Metrôpoles-Núcleo Natal, que possibilitaram um completo entendimento da caracterização da Região Metropolitana de Natal, assim como uma visão geral da problemática metropolitana no Brasil.

Os Portais nacionais e locais da Copa 2014, além de jornais e revistas que trataram sobre o tema, deram base à linha do tempo dos acontecimentos referentes à realização da Copa 2014 no Brasil.

Leitura de atas do Conselho Municipal de Planejamento (COMPLAN) e Conselho das Cidades (CONCIDADES) também contribuiu para o entendimento da participação social em espaços institucionalizados de controle social.

Por fim, os produtos técnicos referentes à realização da obra, como por exemplo, a Licença Prévia para a Construção do Complexo "Arena das Dunas", o Termo de Referência para a Construção da Arena das Dunas, Relatório de Impacto no Tráfego Urbano da Arena das Dunas, o edital de licitação para a realização da PPP, entre outros.

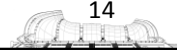
### **1.3. Participação em eventos temáticos e audiências públicas**

Aos procedimentos acima, resultantes de pesquisa bibliográfica, identificação e leitura de documentos específicos, somaram-se os demais necessários à realização da pesquisa, a saber: participação em seminários temáticos, conversas informais com atores sociais e políticos durante essas participações, registros dos discursos dos agentes institucionais e de mercado durante os eventos, bem como visitas monitoradas e participação em reuniões da Associação Potiguar dos Atingidos Pelas Obras da Copa em conjunto com o Comitê Popular da Copa Natal, que serviu de base para a análise do comportamento dos atores sociais.

Ao todo, foram cerca de vinte e cinco eventos e audiências públicas que possibilitaram uma visão multidisciplinar acerca de todos os setores da copa, sendo eles realizados por entidades sociais de direitos humanos, por empresas privadas, por órgãos do governo, pelo executivo municipal e estadual, assim como pela academia, na UFRN. Esses registros garantiram o claro entendimento da postura adotada pelos representantes do Estado, pelo mercado e, principalmente, pela sociedade.



As informações e conceitos foram sistematizados de forma a contribuir com a leitura e entendimento, desde a definição conceitual até a sua aplicação no cenário local, de uma Parceria Pública Privada em um contexto cuja temática da governança ganha visibilidade e remete a definição de experiências compartilhadas, quer seja com o Estado ou com a sociedade.



## 2. PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO

Como já abordado, as mudanças do modelo de Estado, em princípio, atenderam a necessidade de fazer frente aos impactos negativos da sua crise fiscal, isso ocorreu tanto em países do hemisfério norte (por exemplo, Inglaterra e Estados Unidos), como em países do hemisfério sul, do qual se destaca o Brasil. Particularmente, na América Latina e no Brasil tal mudança foi desencadeada nos anos 90. Antes disso, porém, países da Europa e Estados Unidos desenvolveram modificações no modelo de Estado de bem-estar social, substituído por uma orientação de atuação do Estado mais liberal, isso já nos anos 80.

### 2.1. Surgimento das PPPs e a experiência internacional

Apesar de um contexto de retração do Estado, mantém-se a necessidade de infra-estrutura necessária aos serviços públicos e demandas sociais. Para isso, umas das alternativas foi a co-gestão dessas ações junto à iniciativa privada. Entre exemplos dessa forma de co-gestão, temos as Parcerias Pública privadas, surgidas na Inglaterra. O desenho das parcerias-público privadas, denominado, num primeiro momento, de *Project finance initiative* (PFI), modelo no qual o Brasil se inspirou e, posteriormente chamado de *public-private partnerships* (PPP).

A experiência inglesa é a mais emblemática, pois é fruto de projetos desenvolvidos e testados desde o ano de 1992 quando o conceito de PFI (Private Finance Initiative) foi introduzido. Desde o começo da utilização da modalidade de PPP até meados de 2005, o governo britânico assinou 564 projetos de PFI/PPP. Esses projetos totalizaram um valor de US\$ 54 bilhões, e representaram mais de 10 % de todo investimento público realizado entre os anos de 1998 e 2002 [...] Até o ano de 2003, os projetos executados sob a forma de PFI/PPP, permitiram, em média, uma economia de 17% ao governo britânico em relação as formas convencionais de oferta de serviços públicos. (SILVA, 2009, p. 5,6)

O termo “parceria público-privada” denota uma série de relações que podem ser estabelecidas entre o Estado e o mercado. Assim, as ações que de alguma forma representam uma unidade entre esses dois atores não representam um vínculo, de fato, colaborativo, enquanto as parcerias público-privadas estão assentada pelo interesse e co-gestão na realização das ações e políticas públicas empreendidas. (MELO, 2009), (SUNDFELD, 2007), (PESTANA, 2006), (BLANCHET, 2006)



No entanto, é preciso fazer a distinção de outros modelos de contratos administrativos entre o instrumento de gestão em estudo. Procurando atribuir significado ao termo, enumeram-se cinco tipos de parcerias para as quais se empregam a expressão PPP, sendo eles:

(i) *Joint Ventures* para a produção conjunta de bens e serviços, com compartilhamento de riscos entre as partes; (ii) contratos de longo prazo no setor de infra-estrutura, com precisa especificação de *outputs*; (iii) redes de políticas com relações informais entre *stakeholders*; (iv) desenvolvimento de projetos em conjunto com a sociedade civil e comunidades locais; e (v) projetos de renovação urbana e desenvolvimento econômico (CORREIA, 2007 *apud* HODGE E GREVE, 2008, p.12 )

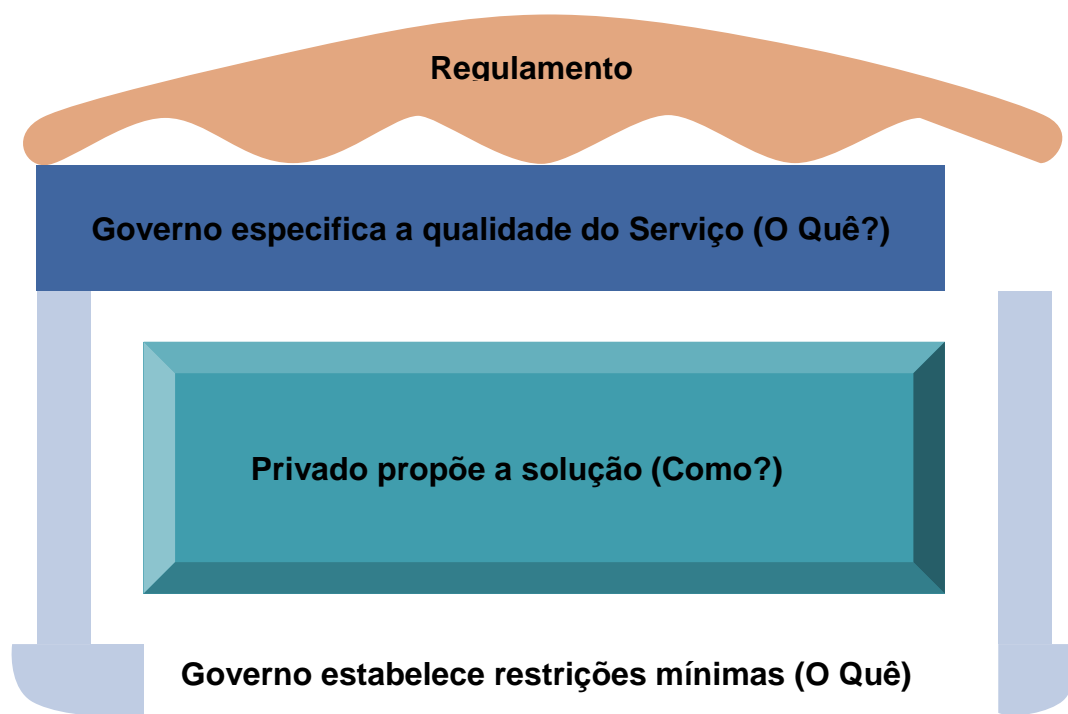
A parceria público-privada introduzida no Brasil está intimamente ligada ao *Project finance initiative* criado na Inglaterra. A legislação criada no âmbito federal denota que o objetivo adotado seria o de contratos de longo prazo no setor de infraestrutura. Junto a isso, existe uma clara tentativa de divisão dos riscos entre o parceiro público e o parceiro privado na realização dos contratos.

As PPPs são caracterizadas no momento em que o parceiro público auferir uma permissão para um parceiro privado prover determinada política pública. Geralmente, delega-se a elaboração do desenho, implementação, operação e manutenção; muitas vezes, a partir de um aporte de recursos que garante o empreendimento.

Isso é possibilitado por um arcabouço jurídico que viabiliza segurança à realização da parceria, após isso, o parceiro público estabelece as diretrizes e restrições mínimas do empreendimento e do contrato, especificando a qualidade do serviço, enquanto o parceiro privado se concentra na proposição e planejamento da ação, como mostrado na figura abaixo, conforme detalhado em Lei (Ver anexo 01).



FIGURA 01 - Conceito de PPP



FONTE: Comitê Copa e Olimpíadas WTC/KPMG 2011. PPT. Parcerias Público-Privadas

Os contratos de PPP visam reduzir grandes investimentos de curto e médio prazo, o que causam um alto déficit orçamentário para realizar as políticas seguindo um calendário de contrapartidas com amortizações durante a operação do contrato. Entretanto, cada país tem seu modelo para a realização de PPPs adequada a seu contexto político, institucional e econômico. Podemos verificar a realização de parcerias em países como os Estados Unidos, Portugal, Espanha, França, África do Sul e Chile. Em face ao estudo aqui apresentado, devemos destacar a experiência de parcerias dos Estados Unidos, já que seu sistema está intimamente ligado à promoção do desenvolvimento local. Como mostra SILVA (2009, p. 11):

As PPPs, nas suas feições contemporâneas, surgiram inicialmente nos EUA como *joint ventures* para o desenvolvimento local a longo prazo. Esse fenômeno é explicado pela tradição política local [...] As autoridades locais têm maior interesse em captar investimento privado, pois dependem mais dos impostos locais que dos federais; os agentes privados têm grande tradição de organização local. Hoje, as PPP mais relevantes são utilizadas nos setores de transporte, desenvolvimento urbano, habitação e saneamento. Entre os tipos de PPP mais utilizadas para as obras de infraestrutura nos Estados Unidos pode-se citar o modelo BOOT (build-own-operatetransfer), em



que não há propriamente um contrato de operação entre as partes pública e privada.

A experiência exposta demonstra interesse à experiência brasileira, uma vez que os EUA também é um país com sistema federativo e, assim como o Brasil, o poder local exerce um papel central na promoção do desenvolvimento junto à sociedade. Além disso, os setores de transporte, desenvolvimento urbano, habitação e saneamento, como mostrado no caso americano, são responsabilidades pela estrutura local de governo.

## **2.2. PPPs no Brasil: conceito e cenário**

Como destacamos, a experiência de PPP brasileira está baseado em experiências internacionais, como, por exemplo, a Espanha, Inglaterra e Estados Unidos. Nesse sentido o Brasil procurou uma aproximação e o aprimoramento das relações entre Estado e mercado; estas fundamentadas na parceria e no compartilhamento do financiamento em políticas públicas e grandes projetos de infraestrutura. De acordo com NUNES e MOTA (2008, p. 14):

Algumas experiências de PPP foram levadas a cabo, mesmo antes da promulgação da legislação federal sobre o assunto. Um exemplo é o Programa despoluição de Bacias Hidrográficas – PRODES, executado pela Agência Nacional de Águas - ANA desde 2001. Nesse programa de governo, também conhecido como Programa de Compra de Esgoto Tratado, os Prestadores de Serviço Público de Saneamento investem na construção e operação de estações de tratamento de esgotos e recebem os recursos do Governo Federal durante a operação da estação, mediante o cumprimento de metas contratuais relativas à eficiência dos serviços prestados.

Desse modo, o país precisava oferecer uma estrutura adequada às novas relações “Estado-Mercado” no âmbito jurídico, político e administrativo, garantindo, então, segurança ao processo. Para isso, foram criadas diversas leis que gerariam a segurança jurídica esperada para a realização dessas parcerias, entre elas estão: (MELO, 2009), (SUNDFELD, 2007), (SILVA, 2009),(PESTANA, 2006), (BLANCHET, 2006), (DI PIETRO, 2006), (PEREIRA, 2006)



- A Lei nº. 8.666 de 21 de junho de 1993, que instituiu normas para licitações e contratos;
- A Lei nº. 8.987 de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos;
- A Lei nº. 9.074 de 07 de julho de 1995 que estabeleceu normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos;
- A lei complementar nº 101 de 2000, a qual estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e;
- Por fim, a lei nº 10.520 de 2002, que institui a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns.

Após isso, surgiu por autoria do executivo federal, o Projeto de Lei nº 2.546, de 2003, que instituía normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada. Em seu texto, o referido projeto de lei mostra que:

A proposição sob parecer, desenvolvida com a participação de inúmeras áreas do Poder Executivo Federal, pretende introduzir no direito pátrio modalidade de contrato administrativo identificada como “parceria público privada”, expressão substituída em algumas passagens do presente texto pela sigla PPP. O instrumento se destina à captação de recursos privados para o desenvolvimento de atividades em relação às quais se revele insuficiente a atuação isolada do Estado. Segundo os autores da Exposição de Motivos anexada ao projeto, a iniciativa representa, na realidade brasileira, “uma alternativa indispensável para o crescimento econômico, em face das enormes carências sociais e econômicas do país, a serem supridas mediante a colaboração positiva do setor público e privado”. (COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA À APRECIÇÃO DO PROJETO DE LEI Nº 2.546, DE 2003)

Já a Lei federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, apresenta-se como um instrumento necessário ao crescimento econômico na perspectiva de suprir as carências em crise fiscal do Estado. Em tal circunstância, ganham visibilidades iniciativas de cooperação entre o setor público e o setor privado.

É interessante destacar que essa discussão já vinha sendo feita desde o final do governo FHC, mas só ganha feição no primeiro mandato do governo Lula. Entretanto, a primeira lei que vem legitimar as parcerias surge a âmbito estadual, com Lei Estadual n. 14.868, de 16 de dezembro de 2003 de Minas Gerais, seguido por Santa Catarina



(Lei Estadual nº. 12.930 de 04 de fevereiro de 2004), São Paulo (Lei Estadual nº. 11.688 de 19 de maio de 2004), Goiás (Lei Estadual nº. 14.910 de 11 de agosto de 2004). (DI PIETRO, 2006), (PEREIRA, 2006). (MELO, 2009)

Após a Lei federal nº 11.079 de 2004, outros governos estaduais instituíram leis estaduais que tratariam sobre as parcerias público–privadas, como, por exemplo, a Bahia (Lei Estadual nº. 9.290 de 27 de dezembro de 2004), o Ceará (Lei Estadual nº 13.557, de 30 de dezembro de 2004), Pernambuco (Lei Estadual nº 12.765, de 27 de janeiro de 2005), Rio Grande do Norte (Lei complementar nº 307, de 11 de outubro de 2005), Distrito Federal (Lei Estadual nº 3.792, de 02 de fevereiro de 2006), o Amazonas (Lei Estadual nº 3.363 de 2008) e a Paraíba (Lei Estadual nº 8.684, 07 de novembro de 2008). (PPP Brasil, 2011)

Atualmente, já são cerca de quatorze estados que aprovaram suas respectivas leis acerca das PPPs. Alguns deles ainda estabeleceram outros elementos como decretos, leis complementares e programas governamentais que dão outras providências e coadunam com a ideia da parceria público-privada.

No caso de Minas Gerais, por estabelecer sua legislação antes das normas federais, aplica-se o §2º do Art. 24 da Constituição Federal, que trata sobre a obrigatoriedade de compatibilidade às normas gerais sobre licitação contratos, orçamento e responsabilidade fiscal. Com a instituição da Lei federal nº 11.079/04, foram estabelecidas normas e diretrizes para a licitação e contratação do parceiro privado a âmbito federal, estadual, distrital e municipal. Dessa forma, exige-se o respeito à legislação federal.

A prática das PPPs foi realizada por uma série de estados, abrangendo a prestação de serviços públicos e a implantação de infra-estrutura. Essa prática pode ser vista como um aperfeiçoamento do contrato de concessões e, como já foi tratado, tem como finalidade tornar mais eficiente a prestação de serviços públicos, principalmente aquelas voltadas à infra-estrutura e serviços públicos que dependem de grandes aportes de recursos.

Nesse caso, destaca-se o estado de Minas Gerais, que implanta tal prática antes mesmo do governo federal, baseado num amplo programa político de reforma

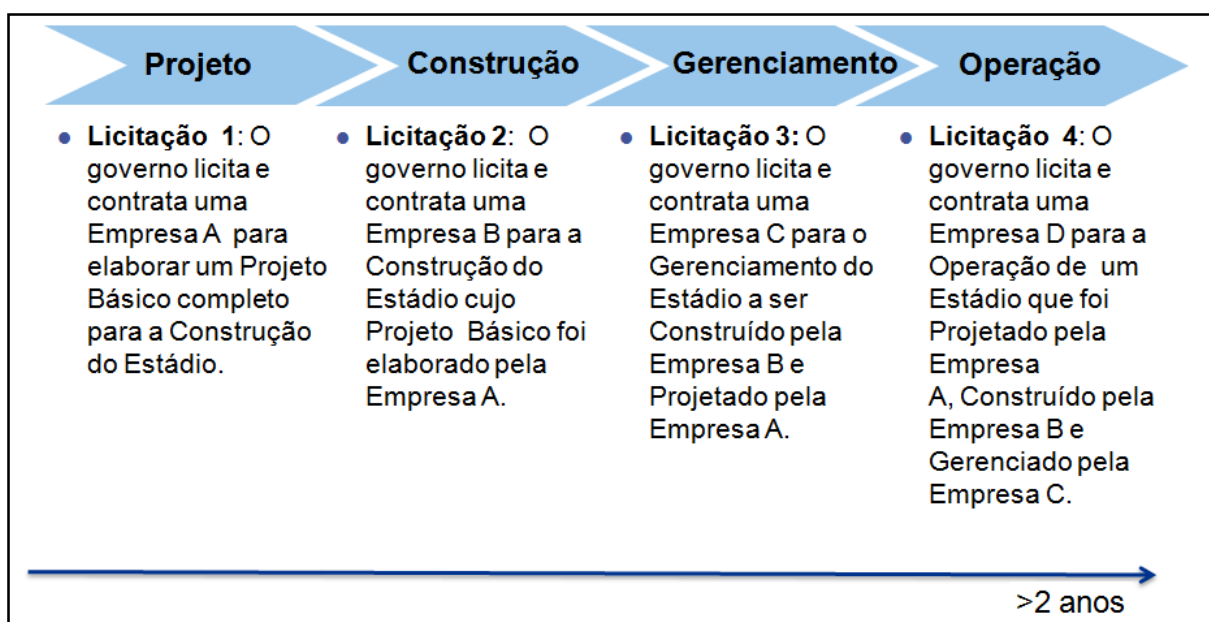




administrativa, possibilitando, então, a constituição de novos arranjos e práticas de gestão voltadas a estratégias de governança e desenvolvimento econômico e social.

No momento anterior à Lei Federal 11.079/04, qualquer tentativa de colaboração entre o setor público e o privado era realizada através de contratação pública por meio da lei de licitações (como mostra a figura 04). Desse modo, o governo realizaria várias licitações independentes para a construção do empreendimento, uma licitação para cada fase do quadro: Projeto, Construção, Gerenciamento e Operação.

FIGURA 02 - Contratação Pública (Lei nº 8.666)

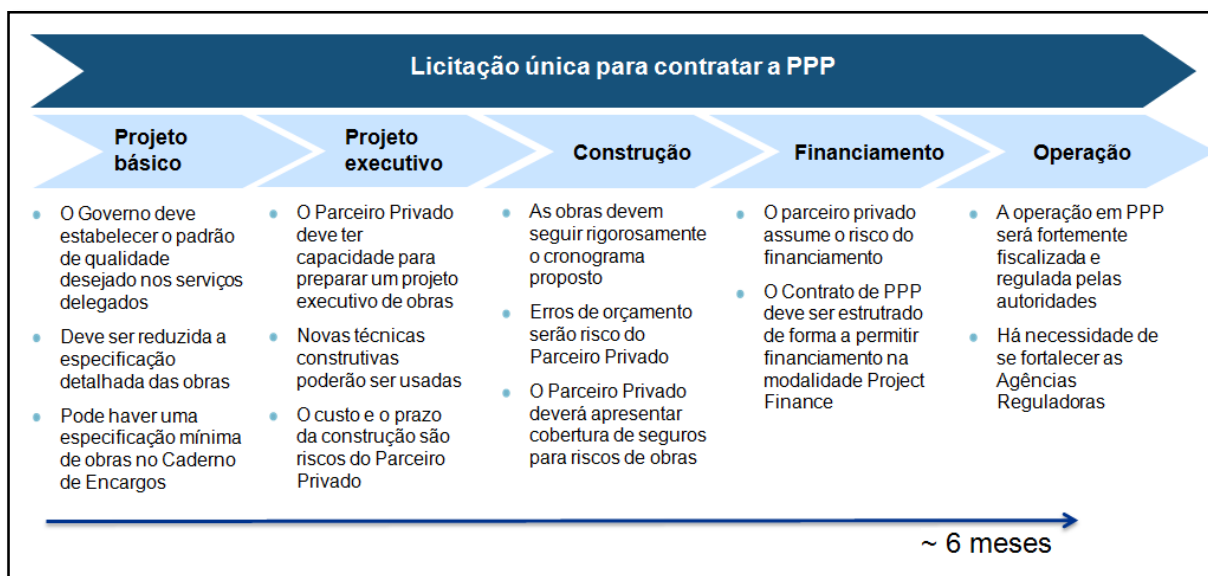


FONTE: Comitê Copa e Olimpíadas WTC/KPMG 2011. PPT. Parcerias Público-Privadas

Nesse sentido, a realização desse processo levaria aproximadamente dois anos, existindo com isso, um alto risco em relação à execução do projeto global por se tratar de vários procedimentos burocráticos junto a um número elevado de empresas.



**FIGURA 03 – Contratação pública por Parceria Público-Privada (Lei 11.079/04)**



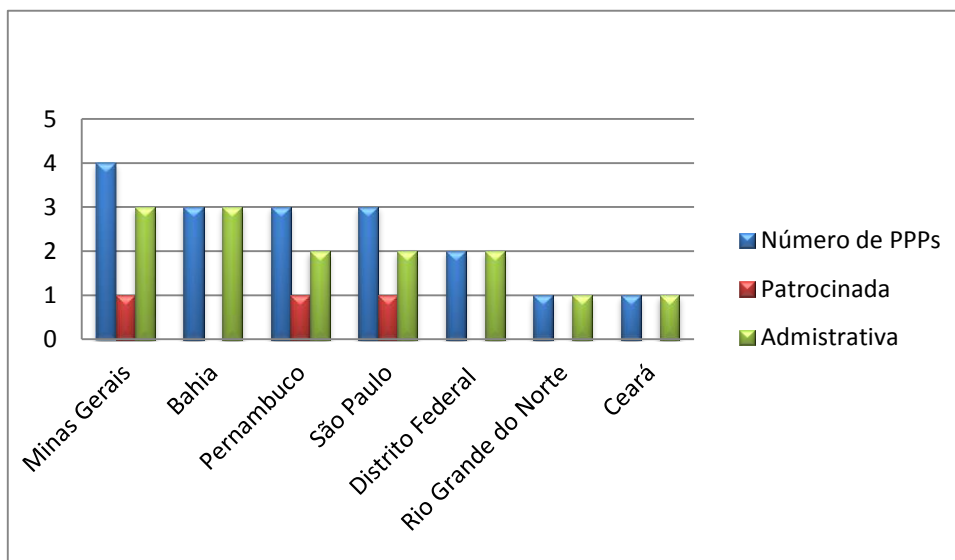
FONTE: Comitê Copa e Olimpíadas WTC/KPMG 2011. PPT. Parcerias Público-Privadas

A partir da promulgação da Lei 11.079/04, ilustrada na figura 05, acima, para a realização da parceria público-privada, o governo teria que fazer apenas um processo licitatório, capturando novas técnicas entre as etapas do projeto, já que seriam realizadas por uma única empresa e garantindo o prazo, com os custos previamente estabelecidos.

Com interesse direto na temática aqui levantada, observou-se que, uma caracterização geral das PPPs é feita pelo Observatório das Parcerias Público-Privadas<sup>1</sup>. Após uma análise dos dados, observar-se que sete estados brasileiros já realizaram casos concretos de parcerias, sendo que cerca de 17 contratos chegam a quase 15 bilhões de reais.

<sup>1</sup> O PPP Brasil tem como objetivo central criar e distribuir produtos públicos que possam contribuir e incentivar o diálogo entre Estado, iniciativa privada, sociedade civil e imprensa a respeito dos investimentos em infraestrutura, necessários ao desenvolvimento nacional e regional, para isso foi desenvolvido um centro de estudos e pesquisas a respeito de políticas, instituições e instrumentos viabilizadores de investimentos públicos e privados em infraestrutura econômica e infraestrutura social. (Texto retirado do portal oficial, [www.pppbrasil.com.br](http://www.pppbrasil.com.br), em Abril de 2012).

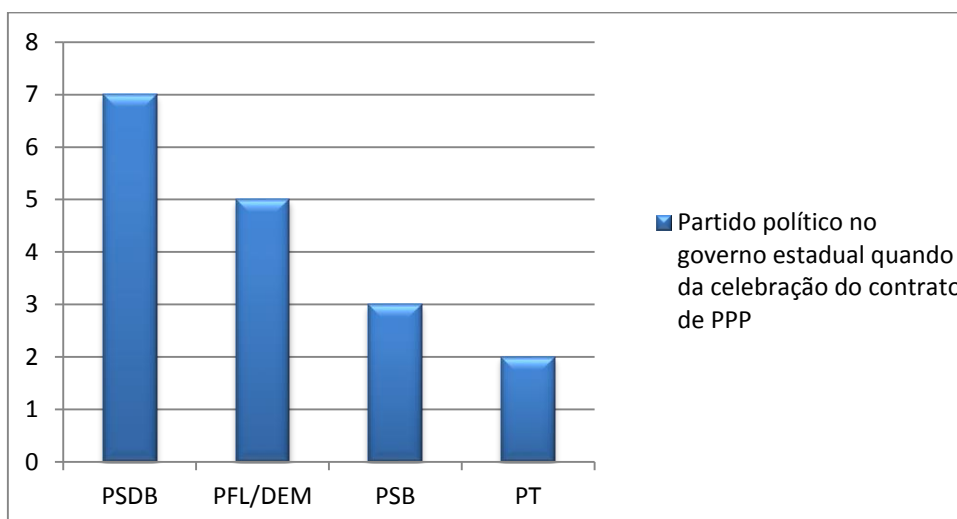
**GRÁFICO 01- PPPs nos estados brasileiros**



FONTE: Banco de dados PPP Brasil - Observatório das Parcerias Público-Privadas 2011

De acordo com o gráfico 01, podemos constatar que a experiência de realização das PPPs, ainda se mostra pouco difundida entre a sociedade, visto que a sua aceitação não é consensual. No entanto, quatro grandes partidos políticos já realizaram a celebração de PPPs em seus mandatos estaduais, como podemos ver abaixo no Gráfico 02:

**GRÁFICO 02 - Partido político no governo estadual quando da celebração do contrato de PPP**



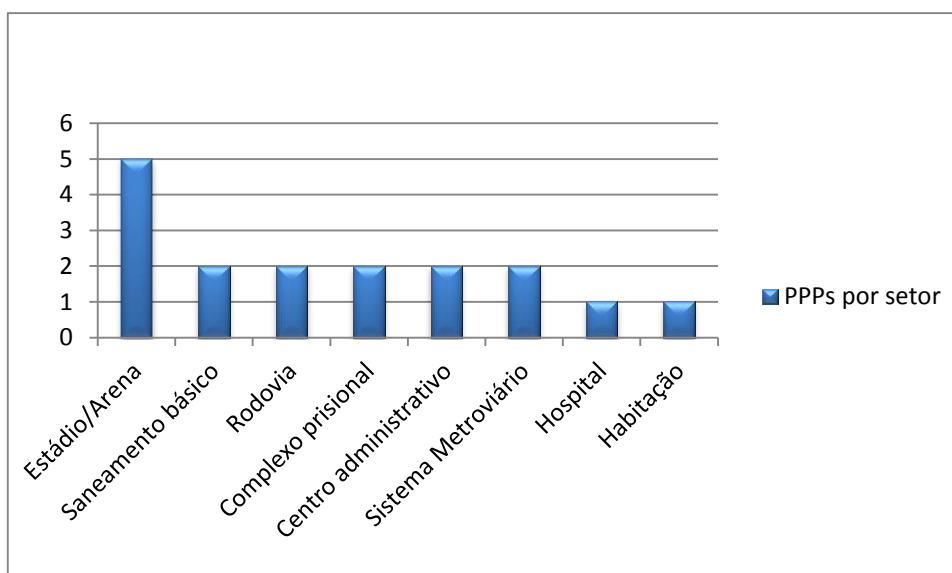
FONTE: Banco de dados PPP Brasil - Observatório das Parcerias Público-Privadas 2011

Pelos gráficos apresentados, podemos perceber que esse instrumento, de maneira crescente, tem sido associado a significativas vantagens para as gestões



locais, também do ponto de vista político. Destaque a ser feito pelas gestões do PSDB, que já realizaram sete PPPs nos estados de São Paulo e Minas Gerais, amparados na grande demanda de projetos e no ambiente empreendedor encontrados nesses estados. Além disso, desde a publicação da Lei federal nº 11.079 em 2004, o número de editais publicados vem subindo consideravelmente, e, assim como objetiva as PPPs, os setores de infra-estrutura são os mais numerosos no que se refere aos contratos realizados, sendo representativos à construção ou reforma de estádios de futebol e arenas multiuso para a realização da Copa FIFA 2014. Entre os setores contemplados pelos contratos já realizados a âmbito do Rio Grande do Norte, estão:

**GRÁFICO 03 – Parcerias Público-Privadas por setor**



FONTE: Banco de dados PPP Brasil - Observatório das Parcerias Público-Privadas 2011

Em relação ao valor dos investimentos, as cinco PPPs referentes aos estádios e arenas para a Copa 2014 estão estimados em R\$ 2,7 bilhões de reais. Já as duas PPPs relativas à construção de complexos prisionais apresentam o valor estimado em quatro bilhões de reais, a maior soma de valor. Habitação, Rodovias e Hospital ficam entre os de menores valores investidos. (PPP Brasil, 2011)

### 2.3. Lei 11.047 de 2004 (Lei das PPPs)

Uma leitura dos aspectos legais e jurídicos acerca de uma parceria público-privada se faz necessária para o entendimento da problemática aqui levantada no decorrer do trabalho. Entretanto, ressalta-se que não se trata de uma análise jurídica



*strictu sensu*, mas sim de uma compreensão necessária dos seus aspectos legais e institucionais. Desse modo, destaca-se, inicialmente, a lei 11.079 de 2004<sup>2</sup> que instituiu as normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da gestão pública, trazendo em seu art. 2 o conceito atribuído a PPP, que é: “o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.”

Vale ressaltar que a Lei Federal nº 11.079/04 não trouxe significativas novidades ao ordenamento jurídico brasileiro, uma vez que ela possibilita uma abordagem mais privada, isto é, pelo viés do direito privado das relações contratuais entre parceiros públicos e privados. Além disso, não apresenta um novo contrato e não recepciona ao ordenamento um contrato de parceria público-privada, apenas dá norte a um novo regime jurídico para o contrato de parceria público-privada já existente em leis correlatas.(PESTANA, 2006), (BLANCHET, 2006)

A referida lei não traz em seu texto uma definição do que venha a ser parcerias-público-privadas, apenas apresenta as duas modalidades dessa parceria (DI PIETRO, 2006). Dito isso, visualiza-se que as PPPs podem se dar na forma de uma concessão patrocinada ou de uma concessão administrativa. Além da modalidade comum, que tem por base a Lei 8.987/1995 que por sua vez não se trata de PPP, mas merece discussão para entendimento da questão.

A modalidade patrocinada tem como características ser usada para serviços e obras públicas, com contraprestação, ou seja, patrocínio do Estado (daí a denominação 'patrocinada'), além da adição de tarifa à sociedade.

Dito isso, é preciso fazer uma diferenciação da PPP na modalidade patrocinada e da concessão comum, presente na lei 8.987/1995: esta ocorre quando a obra ou serviço público não tem contraprestação do ente público concedente, mas com adição de tarifa ao fim. Ou seja, a contraprestação ou não será o item *sinequa non* para a identificação do procedimento.

Por sua vez, a modalidade administrativa tem como características a prestação de serviços, envolvendo ou não execução de obra ou fornecimento e por estabelecer sua legislação antes das normas federais, aplica-se a instalação de bens, com contraprestação do parceiro público, sem futuro custeamento por tarifa.

---

<sup>2</sup> Modificada pela lei nº 12.409 de 2011.



Desse modo, a diferenciação entre as modalidades patrocinada e administrativa está no fato da ocorrência de tarifa na patrocinada e inexistência na administrativa, além do uso direto ou indireto do serviço pelo próprio ente público parceiro na modalidade administrativa, ponto esse mais claro na distinção. Ademais, a concessão comum, presente na lei 8.987/1995, não pode ser classificada como PPP, uma vez que nessa modalidade não há alguma contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

Como se observa, a contraprestação pecuniária do parceiro público é ponto fundamental no procedimento contratual das PPP's, logo, a legislação procurou meios para assegurar, garantir exatamente essa contraprestação, com o fim de dar segurança jurídica aos contratantes. Nesse sentido, a contraprestação do parceiro público pode ser feita por ordem bancária, cessão de créditos não tributários, outorga de direitos em face da administração pública, outorga de direitos sobre bens públicos dominicais, além de outros meios admitidos em lei.

Todavia, a segurança ou, usando os termos da lei, a garantia dessa contraprestação pode se dar por vinculação de receitas, instituição ou utilização de fundos especiais, contratação de seguro-garantia com as companhias seguradoras que não sejam controladas pelo poder público. Também garantia prestada por organismos internacionais ou instituições financeiras que não sejam controladas pelo poder público, garantias prestadas por fundo garantidor ou empresa estatal criada para essa finalidade, além de outros mecanismos admitidos em lei.

O caso concreto em tela da construção da Arena das Dunas, no Rio Grande do Norte, tem como contraprestação a ordem bancária e como meio garantidor, dessa obrigação do parceiro público, o fundo garantidor.

Por conseguinte, se faz importante ressaltar os pontos que norteiam as modalidades administrativa e patrocinada, quais sejam: impossibilidade contratual caso o valor da parceria não alcance o mínimo de R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais) ou que o lapso temporal da prestação de serviço não obedeça ao prazo mínimo de 5 anos e o prazo máximo de 35 anos ou ainda se tiver como objeto "único" o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública.



Além dos aspectos abordados no parágrafo anterior, para a realização de políticas públicas e demais ações governamentais, os contratos de parcerias público-privadas devem ter por base o processo licitatório, assim como aponta a Constituição Federal de 1988 em seu art. 37, inciso XXI. É evidente que tal ação já foi incorporada aos processos de gestão e tem como meta apreender os princípios da legalidade, isonomia, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Ou seja, assim como as concessões comuns, as PPPs deverão ser licitadas na modalidade de concorrência pública, porém, esse instrumento traz novas condicionantes para a realização do contrato.

O Comitê Gestor de PPPs (CGP) <sup>3</sup> deve autorizar a abertura da licitação e aprovar seu edital; após isso, devem ser realizadas análises que justifiquem a contratação através da parceria público-privada, sendo estas: estudos de viabilidade financeira; estudos de viabilidade ambiental; detalhamento orçamentário e financeiro, observando o fluxo e compatibilidade com as leis orçamentárias do governo (PPA, LDO e LOA); participação social no processo decisório; detalhamento das obrigações do parceiro público e do parceiro privado e, nos casos de concessões patrocinadas, em que mais de 70% da remuneração do parceiro privado for paga pelo parceiro público, deve haver autorização legislativa.

Sob o mesmo ponto de vista, se faz de grande importância notar que a Lei das PPPs inova no prazo mínimo para o recebimento de sugestões, de 10 para 30 dias, com o propósito de considerar a questão da fiscalização e do controle social. Nesse caso, ainda mais importante, já que se trata de grandes intervenções, onde existe grande demanda e fluxos de recursos. Isso pode ser verificado no inciso VI do art. 10º:

VI – submissão da minuta de edital e de contrato à consulta pública, mediante publicação na imprensa oficial, em jornais de grande circulação e por meio eletrônico, que deverá informar a justificativa para a contratação, a identificação do objeto, o prazo de duração do contrato, seu valor estimado, fixando-se prazo mínimo de 30 (trinta) dias para recebimento de sugestões, cujo termo dar-se-á pelo menos 7 (sete) dias antes da data prevista para a publicação do edital

---

<sup>3</sup>Comitê Gestor de PPP's foi criado pelo Decreto nº 5385/05 para promover os contratos de parcerias público-privadas e aprovar suas alterações, assim como estabelecer modelos de editais de licitação, de contratos e os requisitos para a aprovação das PPPs.



Por fim, o art. 9º da Lei federal 11.079/04 nos mostra que antes da celebração do contrato, deverá ser formada uma sociedade de propósito específica (SPE), que ficará responsável pela implantação e gestão do objeto da PPP. Esta deve ser composta pelo parceiro privado e pelo parceiro público e deverá obedecer a padrões de governança corporativa. Em conclusão a isso, verifica-se que a realização de parcerias público-privadas, por meio da referida Lei 11.047/04, consiste na alternativa de investimento para o capital privado em obras e serviços do Estado.

Quanto ao plano estadual, encontra-se a matéria regulamentada pela Lei Complementar 307 de 2005, sempre em consonância com a lei federal originária já debatida aqui.

Os pontos interessantes encontrados na legislação estadual do Rio Grande do Norte, cenário deste trabalho, é a ampliação das possíveis contraprestações feitas pelo parceiro público, além das possibilidades já presentes na lei federal. Afora isso, é nela também que vem a previsão do fundo garantidor, questão já debatida e apresentada em lei específica inclusive, assim como a implantação do Programa Estadual de Parcerias Público-Privada para planejar o futuro das PPP's no estado, juntamente com a criação do Conselho Estadual Gestor de Parcerias Público-Privadas do Rio Grande do Norte para gerir, fiscalizar o que estiver em andamento.

#### **2.4. Parcerias público-privadas e as possibilidades à política urbano-metropolitana**

Como vimos anteriormente, o crescimento urbano brasileiro aconteceu em torno das principais capitais brasileiras e de seus municípios circunvizinhos, contribuindo para formação de regiões metropolitanas. Junto a isso, houve grande atração populacional para essas regiões, o que gerou uma alta densidade demográfica. (ROLNIK e SOMEKH, 2002)

Em suma, o que define uma Região Metropolitana, além do processo constante de conurbação das cidades pertencentes à região, é a existência de uma integração entre elas nas questões econômicas, sociais, culturais e políticas. Atualmente, existem trinta e cinco Regiões Metropolitanas e três Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDEs) no Brasil, sendo a maior delas a Região Metropolitana de São Paulo.





Historicamente, a região metropolitana, como arranjo institucional, sofreu uma série de modificações em conformidade com as mudanças constitucionais brasileiras. Isso é verificado nas constituições federais de 1967 e 1969 em relação à constituição de 1988. Num primeiro momento, fazia-se responsabilidade da União a institucionalização por meio de lei complementar. Isso está descrito nas constituições de 1967 e 1969. (ROLNIK e SOMEKH, 2002)

Notadamente, a concentração do desenvolvimento econômico do país se materializa nos espaços metropolitanos, em função da concentração econômica e social existente. Por serem regiões de interesse estratégico para o país e devido à complexidade do espaço metropolitano, o governo federal julgava que a responsabilidade de gestão dessas áreas deveria ser feita a partir de uma estrutura intermunicipal, como aponta ANDRADE e CLEMENTINO (2011, p. 2):

A história da criação das regiões metropolitanas, no Brasil, está ligada ao chamado “segundo momento da política urbana de base nacional”. Este momento é caracterizado, sobretudo pela espacialização da política, com o objetivo de superação dos desequilíbrios regionais e dos problemas próprios das metrópoles. Essa fase começa em 1973 com a criação de um grupo de trabalho para desenvolver o primeiro programa nacional de desenvolvimento urbano, que tinha como marca fundamental a definição e a criação das áreas metropolitanas nacionais. Inaugurava-se assim, uma tentativa, que se consolida a partir de 1974, de trabalhar o planejamento urbano dentro de uma ótica espacializada, com base em critérios diferenciadores da realidade urbana nacional

Nesse momento, os critérios de definição para a formalização das regiões metropolitanas foram critérios técnicos criados pelo IBGE e o poder executivo federal, como, por exemplo, a “magnitude da população aglomerada, extensão da área urbanizada sobre o território de mais de um município, integração econômica e social do conjunto e na complexidade das funções desempenhadas” (ROLNIK & SOMEKH, 2002, p.109).

As primeiras regiões metropolitanas são fruto da Lei Complementar nº 14 de 1973, sendo elas: São Paulo, Belo Horizonte, Salvador, Curitiba, Porto Alegre, Recife, Fortaleza e Belém. Em 1974, o Rio de Janeiro<sup>4</sup>também é inserido nesse grupo. Em 1974

---

<sup>4</sup>A Região Metropolitana do Rio de Janeiro é criada quando há a fusão dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro.



é criada a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPNU) com o propósito de planejar as diretrizes e implementação de políticas públicas específicas ao contexto urbano-metropolitana. Destaca-se à época o caráter autoritário do planejamento tecnocrático do governo militar.

No período da redemocratização, o país passou por um movimento de revalorização dos municípios e da autonomia local e, a partir de 1988, a responsabilidade de criação das regiões metropolitanas deixou de ser do governo federal e passou a ser dos estados, como podemos ver no Art. 25º da Constituição Federal.

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.  
§ 3º - Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Ao mesmo tempo, o ente estadual se mostra com uma definição de papéis um pouco confusa. Nesse ponto, ABRUCIO (2010, p. 45) coloca que os governos estaduais agem “atuando em alguns pontos na provisão direta de serviços e com um papel de coordenação regional pouco desenvolvido, os governos estaduais parecem ser os que menos se adaptaram uma forma articulada de provisão de políticas públicas”. Além disso, não existe um ornamento jurídico que defina quais são as diretrizes básicas que a gestão metropolitana e a operação de políticas públicas devem seguir. Portanto, fica a cargo dos governos estaduais estabelecer instituições próprias responsáveis por algum tipo de planejamento.

Podemos encontrar arranjos institucionais ligados ao planejamento metropolitano, como, por exemplo, conselhos gestores deliberativos, conselhos consultivos e, em alguns casos, órgãos estaduais e fundos financeiros regionais. No entanto, essas estruturas não encontram legitimidade suficiente para exercer mudança no *status quo*.

Dessa forma, é consenso entre urbanistas, gestores públicos e juristas que a principal dificuldade encarada hoje pela gestão metropolitana é a falta de um arcabouço político-institucional que delimite a gestão metropolitana. Como aponta Edésio Fernandes (2006, p. 359):



O principal desafio da gestão metropolitana, no Brasil e internacionalmente, é o de promover a construção, política e socialmente, de uma ordem jurídico-institucional que dê expressão à ordem urbano-territorial e socioeconômica que caracterize as regiões metropolitanas.

Sendo assim, podemos entender que é preciso repensar o arranjo federativo brasileiro ou criar formas de repensar o papel e atuação dos governos estaduais e municipais para promover uma gestão mais eficiente e voltada ao contexto regional.

#### **2.4.1. O município no contexto metropolitano**

Acredita-se que o pleno entendimento da questão metropolitana também requer fazer apontamentos acerca do papel do município como ente federado e verificar quais suas contribuições no que se refere ao contexto metropolitano.

No tocante à inserção municipal no arranjo federativo brasileiro, verifica-se que a constituição federal de 1988 tomou como base e fundamento jurídico o princípio da legalidade e o princípio da igualdade, tornando o município ente federado. Com isso, o município não se encontra subordinado nem à União e nem aos estados, mas apenas à própria constituição. O município tem por competência as funções fiscal, administrativa e política, porém, esses papéis não são bem explícitos na constituição e nem na lei orgânica, sendo, então, passível do empenho político por parte do interesse público local.

Quanto às responsabilidades estritamente constitucionais, são previstos o artigo 23º (competências comuns) e o artigo 30º (competências privadas e concorrentes), além da criação da lei orgânica que dá base à auto-organização do município em consonância com a constituição estadual. Além da legislação prevista pela constituição, o município também possui como marcos regulatórios o Plano plurianual - PPA, a Lei Orçamentária Anual – LOA e a Lei Diretrizes Orçamentárias – LDO.

O Brasil possui 5.565 municípios e aproximadamente 190 milhões de pessoas, sendo distribuídos em sua maioria por pequenos e médios municípios. De acordo com o Censo-2010, 90 milhões de habitantes estão em metrópoles e 36% da população total do país se encontra localizado em 300 municípios metropolitanos.



Sua fonte de renda pode ser dividida em própria (arrecadação do IPTU, ISS e o ITVI) e receita por transferências intergovernamentais (Fundo de Participação dos Municípios – FPM), além de parcerias e convênios. Quanto às despesas municipais, podemos dividi-las em correntes e de capital. As despesas correntes são com custeio de pessoal e de contas, enquanto que as de capital são investimentos para ações de intervenção e a realização de políticas públicas.

Em função do fenômeno urbano, é nesse espaço que são encontradas as maiores demandas e conflitos sociais, além dos municípios que fazem parte de uma metrópole bem definida que enfrentam os problemas comuns. Os principais problemas que merecem destaque são relacionados ao uso e ocupação do solo, saneamento (em sua forma mais ampla), degradação do meio ambiente, tratamento e armazenamento de resíduos sólidos, desigualdade e exclusão social, segurança, mobilidade urbana, dentre outros, o que gerou uma crise urbana após 1970 que perdura até hoje, com a presença inclusive de movimentos sociais ligados à reforma urbana.

A discussão em torno desse tema culminou no Estatuto da Cidade - Lei 10257/01 que, basicamente, visa estabelecer diretrizes gerais da Política Urbana e especialmente regulamentar o artigo 182 da Constituição Federal, fixando os princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos de gestão urbana.

Ainda com o intuito de refletir sobre formas colaborativas de gestão, vale destacar a Lei federal de Nº 11.107, de 6 de Abril de 2005, que instituiu a gestão associada de serviços públicos através dos consórcios públicos, com o objetivo de disponibilizar um instrumento de cooperação intergovernamental. Diferentes experiências de consórcios são realizadas por municípios no país, entretanto, as iniciativas de cooperação entre as unidades federativas ainda se mostram incipientes.

Hoje, os municípios dentro de regiões metropolitanas ou em regiões de interesse econômico, possuem um papel determinante para melhor gerir o território e alavancar o crescimento e desenvolvimento local e regional. Contudo, esses municípios, por não terem obrigatoriedade jurídica ou interesse, não aceitam ações conjuntas, principalmente devido à questão político-partidária, o que afeta prioritariamente a gestão metropolitana. Nesse contexto, podemos constatar que essa problemática sugere, também, uma crise governança metropolitana, na qual, as políticas públicas, o aparato



político-institucional e o processo decisório não são operacionalizados de forma articulada e colaborativa entre os atores gerentes da política urbano-metropolitana.

Com isso, os pequenos e médios municípios devem encontrar formas de fomentar sua economia e aumentar sua capacidade fiscal. Por sua vez, os grandes municípios devem gerar práticas inovadoras de gestão, principalmente aquelas focadas à metrópole, e a resolução de problemas comuns, ao mesmo tempo, é apontada como solução à criação de uma agenda pública de interesse comum para um melhor planejamento e gestão do território metropolitano.

Por fim, antes de detalhar a experiência da Parceria público-privada encarada hoje no espaço metropolitano de Natal, é de fundamental importância entender como um novo arranjo institucional (PPP) pode sinalizar para outras possibilidades de integração e planejamento regional.

#### **2.4.2. A Gestão metropolitana e as parcerias público-privadas**

Atualmente, os grandes centros urbanos estão assumindo um papel de liderança no contexto da globalização. Como Ricardo Gaspar nos mostra, “com a liberalização da economia mundial, recursos humanos, tecnológicos e financeiros estão se concentrando nos grandes centros urbanos” e as metrópoles, que antigamente se restringiam apenas a atuar como centros de comércio e indústria, passaram a atuar segundo novas dinâmicas, se tornando: “a) lugares-chave para as finanças e as empresas de serviços transnacionais e; b) locais de produção, aí incluída a produção de inovações e tecnologias”.

Esse contexto sugere que as cidades assumem uma posição de destaque local e global, dentro de uma perspectiva de competição, uma vez que se apresentam como centros dinâmicos das principais atividades sociais, políticas e econômicas, contudo:

As cidades só se tornarão protagonistas privilegiadas, como a Idade da Informação lhes promete, se e somente se forem devidamente dotadas de um Plano Estratégico capaz de gerar respostas competitivas aos desafios da globalização (sempre na língua geral dos prospectos) de renovação urbana que porventura se apresente na forma de uma possível vantagem comparativa a ser criada (ARANTES, 2000, p. 13)



Para AZEVEDO e GUIA (2003), a governança urbana vai além da dimensão de desempenho administrativo, abrangendo também o sistema de intermediação de interesses, especialmente no que diz respeito às formas de participação dos grupos organizados da sociedade no processo de definição, acompanhamento e implementação de políticas públicas. Elas irão regular tanto as relações entre os atores, como as estratégias de desenvolvimento. Nesse contexto, DINIZ (2003, p. 22) corrobora com a ideia de que:

Ao longo das duas últimas décadas, experiências inovadoras de governança urbana e regional revelaram um alto grau de eficiência na desprivatização do poder público, na democratização do processo decisório ou ainda na reversão de práticas clientelistas. No mundo inteiro, as cidades vêm adquirindo alta centralidade na vida política, econômica, social e cultural de seus respectivos países. Os governos locais, em face das condições de escassez de recursos, do aumento do desemprego e queda da arrecadação, em consequência das políticas liberais, formularam novas estratégias e tomaram a iniciativa de atrair investimentos, gerar empregos e renovar a base produtiva das cidades.

A organização institucional metropolitana no Brasil acaba mitigando os processos de governança, uma vez que não existe um governo metropolitano e sim, territórios fragmentados politicamente. Isso também implica na baixa capacidade da articulação entre os atores e na consistência da disputa política da arena decisória e, também, na promoção do desenvolvimento regional. Disso surge, mais uma vez, a responsabilização e capacidade por parte do ente municipal na promoção e implementação das políticas públicas.

Por exemplo, com a diminuição da atuação estatal apresentada nos processos de reforma gerencial do Estado já descritos aqui, houve um claro enfraquecimento na prestação de serviços públicos e infra-estrutura, por parte do governo brasileiro. Isso fez com que houvesse um agravamento da condição urbana e novos processos de gestão deveriam ser realizados para suprir tal demanda.

No período referido, observa-se a participação da sociedade e do mercado no estabelecimento de políticas públicas. A sociedade participa principalmente no setor de políticas sociais, a partir do chamado terceiro setor, contudo, não se pode partir do pressuposto que houve cooperação entre os dois atores porque, nesse caso, a sociedade participou do estabelecimento de serviços para suprir as obrigações do Estado nos espaços em que ele não atuava.



Por outro lado, o mercado é movido a realizar uma interação com o Estado no processo de construção de políticas públicas. Baseado no contexto político ideológico do momento, o Estado foi impelido a realizar ações liberais de contingenciamento das ações estatais, com o propósito de eliminar a condição de crise e tornar suas funções mais eficientes. Com isso, o mercado se mostrou como o grupo político dominante dentro da arena decisória, exercendo o seu poder de influência para, assim, obter vantagens.

As decisões tomadas na esfera pública podem mudar de sentido, a partir do momento em que outros atores participam das discussões em torno do desenvolvimento de políticas públicas. No caso metropolitano, arranjos institucionais cooperativos devem ser criados para garantir o processo político, ou seja, procurar realizar atividades com o objetivo de transformar demandas políticas em respostas políticas.

**FIGURA 04 - Estrutura de Governança**



FONTE: Elaborado pelo autor.

A partir do momento em que todos os atores políticos envolvidos com a questão metropolitana ampliam a consciência que qualquer estratégia de desenvolvimento está vinculada com a capacidade deles se articularem para enfrentar os desafios metropolitanos, teremos unidades regionais concretas.



Como já foi tratado, os pequenos e médios municípios não têm força política e econômica para atrair investimentos e realizar a gestão de grandes projetos, ao passo que também não existe um governo metropolitano que dê base ao financiamento de ações intermunicipais.

Os centros urbanos, de modo geral, enfrentam fortes pressões da demanda por serviços urbanos, tais como transporte de massa, saneamento, saúde e educação. Para isso, novos arranjos institucionais são dados como sugestão para alcançar mudanças no processo de gestão urbana e metropolitana.

As parcerias público-privadas, dizem respeito à provisão de infra-estrutura e serviços públicos, onde o parceiro privado (ator social representante do Mercado) é responsável pela elaboração do projeto, financiamento, construção e operação de projetos, que posteriormente são transferidos ao Estado. (DI PIETRO, 2006)

Este instrumento de gestão sinaliza para um ensaio de governança urbana via atuação do mercado, que surge como a solução para a insuficiência dos serviços públicos e infra-estrutura prestada pelo Estado.

A cooperação entre parceiro público e parceiro privado, a âmbito urbano, sugere intervenções pontuais e globais na implementação e na gestão de projetos urbanos. Sua complexidade já sugere o aperfeiçoamento das políticas públicas a partir de uma estrutura contratual. Também é importante ressaltar que as PPPs contribuem para definir políticas públicas voltadas ao desenvolvimento urbano sustentável, apresentando modos de financiamento adaptados às finanças governamentais.

Embora esse modelo seja reconhecido como bem-sucedido em vários países, na análise aqui levantada cabe destacar que a Lei Federal 11.079 de 2004, como já observamos, atribui uma série de condicionantes para a realização do contrato, como, por exemplo, a garantia de participação social no processo decisório e o valor do contrato fixado em, no mínimo, de R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais) e deve perdurar, no máximo, de 5 a 35 anos.

A partir desses pontos, podemos analisar que, de fato, existe uma articulação dos atores, já prevista em lei, uma vez que são atribuídos à sociedade mecanismos de acompanhamento e fiscalização do projeto. Ademais, fica claro que as PPPs só se mostram válidas em grandes projetos ou serviços públicos mais robustos. Em





decorrência do preço mínimo previsto, torna-se inviável para os pequenos e médios municípios brasileiros executar essa prática.

Sendo assim, para o investimento em grandes projetos, que venham a dinamizar e articular o contexto metropolitano, é preciso que o governo estadual se torne gerente desse processo, uma vez que as RMs não possuem alto grau de integração e na maioria dos casos não tem recursos próprios. Portanto, mesmo que as RMs e os municípios demandem políticas públicas de atração de investimentos e oferta de infraestrutura, faz-se necessário ajuizar cuidadosamente nas possíveis consequências que um modelo de governança orientado para o mercado possa gerar, principalmente pelo fator de endividamento do Estado por um longo período de tempo.

Por fim, as parcerias público-privadas podem servir como alternativa para equacionar ou solucionar questões que extrapolam o plano local e abarcar a questão metropolitana, mas para isso é necessário que os atores políticos participem ativamente do real processo de tomada de decisão, para, assim, garantir a plena realização de uma gestão metropolitana eficiente e democrática.



### 3.0. ARENA DAS DUNAS: UM MODELO DE PPP NA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL

Historicamente a Região Metropolitana de Natal e, também, a cidade de Natal vem sofrendo amplas transformações quanto sua estrutura urbana. A partir dos anos 90, a integração metropolitana é associada ao turismo:

a) a integração metropolitana via orla marítima, com o crescimento de distritos e localidades periféricas à sede municipal; b) a transformação da terra rural em urbanizada (parcelamento privado do solo); c) uma nova dinâmica de trabalho e renda nessas localidades e d) a emergência de novas tipologias de turismo e lazer: pousadas, hotéis, resorts, condomínios fechados, flats, casas de veraneio entre outros. (PESSOA, CLEMENTINO, 2009, p. 81)

Através da Lei Complementar nº 152, de 16 de janeiro de 1997, formalmente a Região Metropolitana de Natal foi criada, abrangendo os municípios de: Macaíba, Extremoz, São Gonçalo do Amarante, Ceará-Mirim, Parnamirim e Natal. Após isso, em 2002, através da Lei Complementar nº 221 os municípios de São José de Mipibúe Nísia Floresta foram inseridos à região. Mais recentemente, os municípios de Monte Alegre (Lei Complementar nº 315 de 2005) e Vera Cruz (Lei Complementar nº 391 de 2009), totalizando dez municípios.

**TABELA 01 - Municípios presentes na Região Metropolitana de Natal**

Município	Lei Complementar	Ano de inclusão
Natal	LCE 152	1997
Ceará-Mirim	LCE 152	1997
Extremoz	LCE 152	1997
Macaíba	LCE 152	1997
São Gonçalo do Amarante	LCE 152	1997
Parnamirim	LCE 152	1997
São José de Mipibu	LCE 221	2002
Nísia Floresta	LCE 221	2002
Monte Alegre	LCE 315	2005
Vera Cruz	LCE 391	2009

FONTE: Elaboração própria.

O Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de Natal (CDMN) atribui caráter legal às discussões regionais, com caráter normativo e deliberativo, e objetivo de



articular os municípios a fim de fomentar ações colaborativas. O CDMN é composto pelos prefeitos de cada município pertencente à RMN, pelo Governo Estadual, pela Assembleia Legislativa e pelo Parlamento Comum da Região Metropolitana de Natal<sup>5</sup>.

A área da Região Metropolitana de Natal abrange uma superfície de 2.819,11 quilômetros quadrados (5,2% do território estadual). Sua população, segundo dados do IBGE, é de 1.351.004 milhões de habitantes, com participação relativa no total da população do estado de 42,5%. Os dados populacionais relacionados ao conjunto da região são apresentados na tabela 2, abaixo.

**TABELA 02 - Área, População e Taxa de Crescimento da Região Metropolitana de Natal**

<b>Municípios</b>	<b>Área (km²)</b>	<b>População (2000)</b>	<b>População (2010)</b>	<b>Taxa Crescimento 2000-2010</b>
Ceará Mirim	739,69	62.424	68.141	0,88
Extremoz	125,67	19.572	24.569	2,30
Macaíba	512,49	54.883	69.467	2,38
Monte Alegre	199,52	18.874	20.685	0,92
Natal	170,30	712.317	803.739	1,21
Nísia Floresta	306,05	19.040	23.784	2,25
Parnamirim	120,20	124.690	202.456	4,97
São Gonçalo do Amarante	251,31	69.435	87.668	2,36
São José de Mipibu	213,88	34.912	39.776	1,31
Vera Cruz	100,0	8.522	10.719	2,32
<b>RMN</b>	<b>2.819,11</b>	<b>1.124.669</b>	<b>1.351.004</b>	<b>1,85</b>

FONTE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) - Censo Demográfico 2010.

Atualmente, a RMN ainda apresenta uma dinâmica e processo de gestão pouco integrados, com reduzida articulação política, econômica e social entre os seus municípios. Após 15 anos de existência, pode-se caracterizar a gestão metropolitana baseando-se num “planejamento sem plano”, ou seja, os esforços criados não são

<sup>5</sup>. O Parlamento Comum tem representação por parte dos vereadores dos respectivos municípios metropolitanos e tem como objetivo a realização de debates a cercada integração econômica, política, social, cultural e ambiental da RMN.



levados a frente, dessa forma, as *publicutilities* e outros projetos governamentais continuam sendo postergados.

As relações políticas existentes na RMN vêm se dando a partir da liderança de Natal, devido à sua importância econômica e à concentração de serviços públicos, mas ainda há uma diferenciação muito grande entre a capital potiguar e os demais municípios. Além disso, deve-se considerar a reafirmação de investimentos em Natal, como por exemplo, a PPP Arena das Dunas, contribuindo para a reafirmação de sua centralidade. A produção econômica da Região Metropolitana ainda é fortemente concentrada em Natal e em seus municípios limítrofes, conforme o PIB (2007) e PIB per capita, apresentados abaixo, na Tabela 03:

**TABELA 03 - Situação Econômica dos Municípios da RMN**

<b>Municípios</b>	<b>PIB em R\$ (2007)</b>	<b>PIB per capita (2007)</b>
Natal	8.022.875	10.362,00
Ceará-Mirim	276.861	4.230,00
Extremoz	331.343	15.205,00
Macaíba	576.110	9.096,00
Monte Alegre	73.054	3.548,00
Nísia Floresta	101.691	4.440,00
Parnamirim	1.402.947	8.121,00
São Gonçalo do Amarante	612.729	7.920,00
São José de Mipibú	174.048	4.705,00
Vera Cruz	25.773	2.906,00
<b>TOTAL</b>	<b>11.597.431</b>	<b>7.514,00</b>

FONTE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) 2010.

A escolha do Brasil, em 30 de outubro de 2007, pela FIFA como país sede da Copa das Confederações FIFA 2013 e da Copa do Mundo FIFA 2014. As 12 cidades-sede da Copa 2014 foram escolhidas em 2009, sendo elas: Rio de Janeiro (RJ), São Paulo (SP), Belo Horizonte (MG), Porto Alegre (RS), Brasília (DF), Cuiabá (MT), Curitiba (PR), Fortaleza (CE), Manaus (AM), Natal (RN), Recife (PE) e Salvador (BA). Segundo declarações da FIFA, a eleição das cidades seguiu critérios técnicos e a decisão foi



tomada a partir das visitas feitas por especialistas da entidade e os projetos entregues pelas cidades. <sup>6</sup>

Nesse sentido, Luiz Fernandes, secretário executivo do ministério dos esportes, ainda fala, em entrevista concedida ao jornal Tribuna do Norte que:

A Copa do Mundo é uma forma de alavancar, de maneira sustentável, a evolução do país. Através da eficiente construção do estádio, inserida numa visão global de desenvolvimento regional. O estádio integrado ao desenvolvimento da cidade e a projetos ambiciosos alavancando outras obras de infra-estrutura, a partir da Copa do Mundo

Marcelo Queiroz, Presidente da Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Rio Grande do Norte (Fecomercio-RN), em entrevista concedida ao Portal Copa Natal, completa falando que:

A consolidação de Natal como sede da Copa do Mundo de Futebol é um fato que tem impacto direto e fortíssimo no crescimento econômico não apenas da cidade como de todo o estado. Serão mais de 350 oportunidades de negócios impactadas com a circulação de bilhões de reais que advirão com a realização do mundial, sem contar o grande legado que será deixado na infra-estrutura, como estradas, acessos, aeroporto, transportes, enfim.

Com a escolha de Natal como cidade-sede da Copa do Mundo FIFA 2014 em 30 de Maio de 2009, a Região Metropolitana de Natal se vê a frente de um atual desafio de gestão, no qual serão demandadas capacidade técnica e política, nunca antes desempenhadas, quanto ao alto aporte de recursos e a possibilidade de um alto grau de integração da região a partir das obras de infra-estrutura.

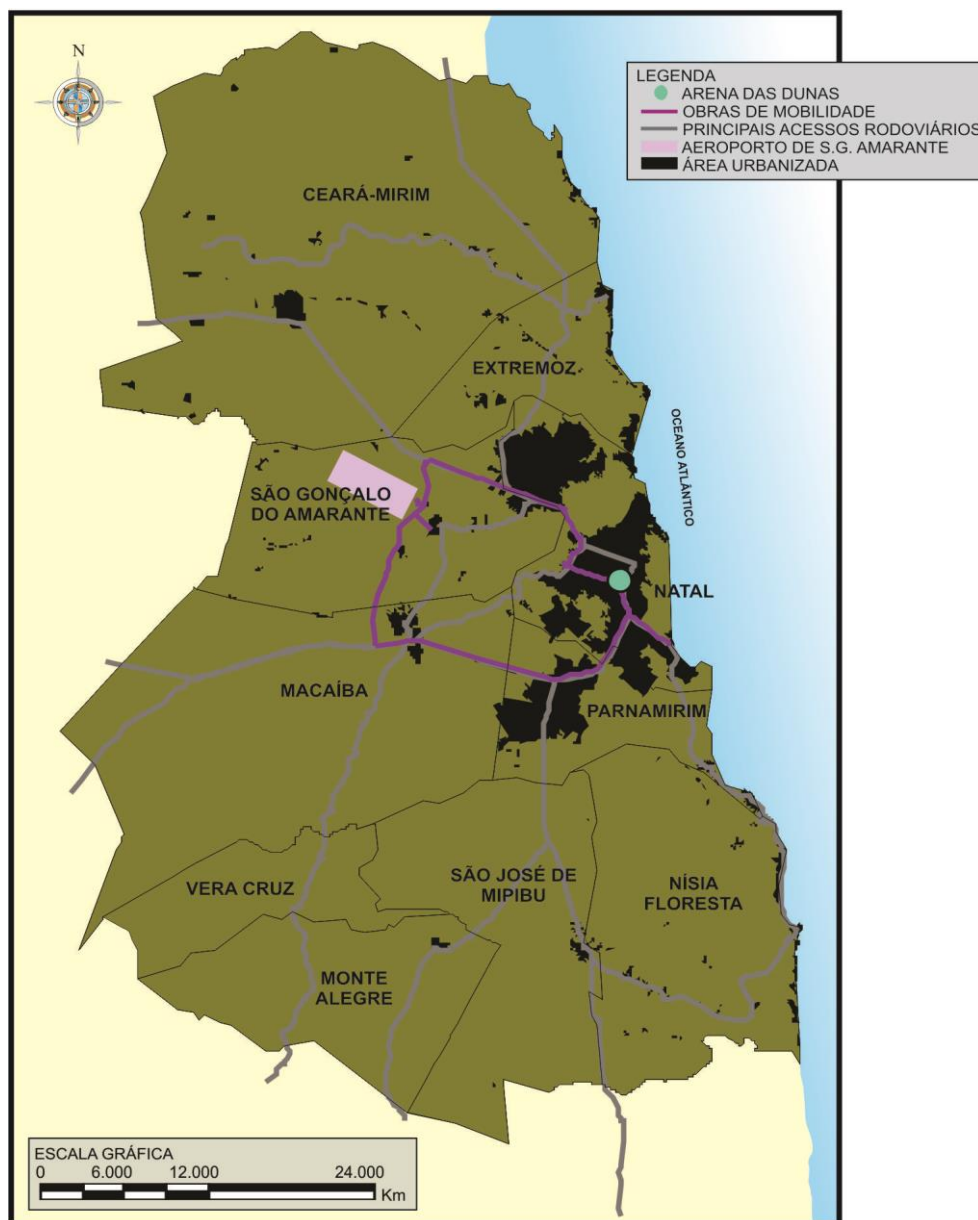
Como podemos ver no MAPA 01, as principais obras referentes a integração metropolitana, fazem respeito à implementação de obras de mobilidade (Prolongamento da Av. Prudente de Moraes, Via Metropolitana, Av. Roberto Freire e Complexo da Urbana) que interligam o eixo de acesso à cidade de Natal e aos jogos do mundial que aconteceram na Arena das Dunas, assim como o complexo hoteleiro da região, viabilizando então o fluxo turístico para a Copa 2014.

---

<sup>6</sup>Além das 12 cidades escolhidas, participaram da disputa Rio Branco (AC), Belém (PA), Maceió (AL), Goiânia (GO), Florianópolis (SC) e Campo Grande (MS).



### MAPA 01 – Região Metropolitana de Natal, Mancha Urbana e Obras de Integração Regional



FONTE: Observatório das Metrôpoles-Núcleo Natal, adaptado pelo autor.

Essa é a primeira vez que a capital potiguar receberá jogos da Copa do Mundo<sup>7</sup>, e uma prova do entusiasmo criado a nível regional, com as inúmeras possibilidades que surgiriam com a copa em Natal, foi a realização do seminário “A Copa 2014 e o Plano

<sup>7</sup> Todas as partidas do Mundial, que ocorreu no Brasil em 1950, foram realizadas em Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo.



Estratégico da Região Metropolitana de Natal”, que ocorreu no período de 15 e 16 de abril de 2010, no Auditório da Universidade Potiguar (UnP).

O evento foi desenvolvido pelo Parlamento Comum da Região Metropolitana de Natal e, após amplos debates reunindo autoridades e especialistas acerca das relações entre o Plano de Desenvolvimento Estratégico da Região Metropolitana de Natal e os Projetos estruturantes para a Copa 2014, aprovam a “Carta dos Vereadores da Região Metropolitana de Natal”. Essa ação gerou uma série de reivindicações, estas descritas no quadro abaixo:

**QUADRO 01 – Pauta de reivindicações presente na “Carta dos Vereadores da Região Metropolitana de Natal”**

01	Turismo: implementar políticas públicas de infra-estrutura necessária à realização e expansão das atividades relacionadas;
02	Projetos de caráter preservacionistas: PRODETUR – Programa de Desenvolvimento Turístico do Nordeste/RN;
03	Escolaridade – Qualificação da força de trabalho exigência pelo alto grau seletivo;
04	O PAC - Programa de Aceleração do Crescimento, e sua efetividade nas políticas públicas de moradia; a conclusão do aeroporto de São Gonçalo do Amarante previsto para 2014 – que irá impulsionar o transporte de turistas; a importância da mobilidade para as cidades e Regiões Metropolitanas tendo como foco o Veículos Leves sobre Trilhos – VLT; a duplicação da BR 406 e saneamento básico;
05	Fortalecimento do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de Natal – CDMN;
06	Estudo de viabilidade do Aterro Metropolitano com os municípios da Região Sul;
07	Implementação do Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável da Região Metropolitana de Natal (PEDS);
08	Tarifa Telefônica que alcance toda a Região Metropolitana.

Fonte: Parlamento Comum da Região Metropolitana de Natal - “Carta dos Vereadores da Região Metropolitana de Natal”

Por outro lado, a promoção de megaeventos, como é o caso da Copa 2014, sinaliza para um planejamento estratégico na busca de maior atração de capitais. Os jogos da copa serão vinculados em escala global. Tal fato traz exposição à cidade na mídia em nível regional, nacional e internacional, o que gera conseqüências positivas quanto ao turismo, promoção econômica local, atração de novos investidores, etc. (RAEDER, 2010)






Ainda tratando do planejamento a âmbito regional, cabe destacar que o Projeto Natal 2014, desenvolvido pela empresa PricewaterhouseCoopers, atribui abordagens territoriais para a realização dos projetos a serem desenvolvidos para a Copa 2014. Além disso, a elaboração desse projeto acaba por enfraquecer a intenção de colocar em prática o PEDS da região metropolitana.

O Projeto Natal 2014 foi desenvolvido com consultoria da empresa PricewaterhouseCoopers em conjunto com o Governo do Estado do Rio Grande do Norte. Os principais objetivos são: estruturação e oficialização do Comitê Executivo Natal 2014; atendimento às exigências da FIFA/LOC; levantamento de projetos atuais e futuros que tenham impacto com a Copa do Mundo FIFA Brasil 2014; criação do Plano Executivo Natal 2014.





**FIGURA 05 - Dimensões Territoriais da Copa do Mundo no RN**

<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Território Macro:</b></li> </ul>	
<p>O território macro é representado pelas principais zonas geográficas implicadas pela condução das atividades da Copa do Mundo FIFA Brasil 2014 em Natal. As seguintes localidades fazem parte do território macro da Copa em Natal:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Natal e sua região metropolitana;</li> <li>- Zonas de hospedagem: Praia de Pipa, Tibau do Sul, Pirangi, Genipabu dentre outros.</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Território Médio</b></li> </ul>	
<p>Já o território médio é constituído dos bairros impactados pela realização da maioria das atividades da Copa em Natal. Ele é fundamental para preparar as estratégias de segurança, transporte urbano, rede hospitalar e outros para o evento.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Território Micro e Não Regional</b></li> </ul>
<p>O território micro pode ser definido como os principais palcos do evento. Em Natal, temos a futura Arena das Dunas, seu entorno e os eventuais locais para as <i>fanfests</i> organizadas pela FIFA.</p>	<p>O território micro pode ser definido como os principais palcos do evento. Em Natal, temos a futura Arena das Dunas, seu entorno e os eventuais locais para as <i>fanfests</i> organizadas pela FIFA.</p>

FONTE: Plano Executivo – Projeto Natal 2014 - PricewaterhouseCoopers



Os projetos dos estádios e arenas multiuso são um dos pontos indispensáveis para a realização da Copa 2014 e, por isso, devem atender fielmente aos padrões exigidos pela FIFA, sob o risco de exclusão. Em todo o Brasil, estima-se que sejam usados 5,335 bilhões de reais para investimentos na construção e reforma de estádios, como vemos na tabela abaixo.

**TABELA 04 - Investimento total em Estádios/Arenas no Brasil**

<b>Estado</b>	<b>Estádio/Arena</b>	<b>Custo (em R\$ milhões)</b>	<b>Total (em R\$ bilhão)</b>
Amazonas	Valvidão	500.	5,335
Bahia	Fonte Nova	605,5	
Ceará	Castelão	617	
Distrito Federal	Mané Garrincha	700	
Mato Grosso	Verdão	342	
Minas Gerais	Mineirão	619	
Paraná	Arena da Baixada	100	
Pernambuco	Arena Capibaribe	480	
Rio de Janeiro	Maracanã	600	
Rio Grande do Norte	Arena das Dunas	400	
Rio Grande do Sul	Beira-Rio	130	

FONTE: Portal Copa 2014

Isso faz com que o risco de custo e manutenção seja elevado ao máximo e a possibilidade de serem construídos verdadeiros “elefantes brancos” não está descartada. Dessa forma, o planejamento governamental no que tange aos procedimentos de projetos de obras deve prezar pela eficiência e eficácia em curto e longo prazo. Assentado na ideia de que os recursos são limitados e ainda haveria outros projetos prioritários que necessitariam de altos investimentos, muitos governos Estaduais resolveram estabelecer parcerias público-privadas, como é o caso do RN, o principal foco deste trabalho.

Essa é a primeira experiência de PPP no estado do Rio Grande do Norte e, caso venha-se a obter êxito, mostrará que este instrumento de gestão é viável e sustentado, podendo criar novas dinâmicas e o estabelecimento de novos grandes projetos de serviços públicos e de infra-estrutura que venham a ser realizados no Rio Grande do Norte. Além disso, a realização da Copa 2014 sugere uma grande articulação entre



governo federal, governos estaduais e governos municipais em favor das cidades sedes, uma vez que o evento engloba toda a estrutura governativa do Estado.

No âmbito federal, foi criado um Comitê Gestor da Copa (CGOPA) para articular e consolidar as ações, estabelecer metas e monitorar os resultados de implementação, além de executar o Plano Estratégico Integrado da Copa 2014. Ao todo, 25 ministérios e secretarias com status de ministério integram o CGCOPA e segundo o portal Copa 2014, essas estruturas dialogam, interagem e estabelecem instrumentos de formalização de responsabilidades com o Comitê Organizador Local da Copa FIFA 2014 (COL) e com as 12 cidades-sede.

Em nível estadual, o arranjo institucional criada para a realização da Copa se concentram na Secretaria Estadual de Assuntos Relativos a Copa (SECOPA), ficando a cargo das obras de mobilidade que abrangem o contexto regional e na construção da Arena das Dunas. Já a nível municipal, a estrutura organizacional de planejamento da copa foi regulamentada pelos decretos N° 9.335 de 2011 e n° 9.407 de 2011.

Nesse sentido, o decreto N° 9.335 de 2011 mostra que, as secretarias e demais órgãos públicos do Município do Natal, agruparam-se segundo núcleos de convergência, sendo eles: Núcleo de Assessoramento da Gestão; Núcleo Estratégico de Políticas Prioritárias; Núcleo Estratégico de Ordenamento Urbano, Núcleo Estratégico de Gestão e Finanças, Núcleo Estratégico de Desenvolvimento Social.

Além disso, o decreto n° 9.407 de 2011, expõe que foram instituídos grupos de trabalho, com o objetivo de promover a articulação dos órgãos e entidades envolvidos na implementação de ações e políticas públicas. Os grupos de trabalho serão liderados pela Secretaria da Juventude, Esporte e Lazer – SEJEL, que ganhou status de SECOPA, e deverão apresentar relatórios mensais atualizados de todas as atividades e projetos desenvolvidos. São eles:

- **Grupo de Trabalho INFRAESTRUTURA:** Responsável pela proposição de projetos e operações de infra-estrutura, além do acompanhamento na execução destes, necessários à realização do evento;
- **Grupo de Trabalho ARENA E SEU ENTORNO:** Responsável pela discussão e acompanhamento dos planos de operação e gestão do entorno da Arena das Dunas, necessários para a realização do evento;



- **Grupo de Trabalho SEGURANÇA:** Responsável pela discussão das estratégias e planos de segurança na cidade, durante a realização do evento;
- **Grupo de Trabalho SAÚDE:** Responsável pela proposição e acompanhamento de projetos e planos de ação, voltados à adequação da infra-estrutura relativa à saúde, e formatação de um plano de operação de atendimento médico/hospitalar necessário à realização do evento;
- **Grupo de Trabalho MEIO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE:** Responsável pelos estudos de impacto ambiental, liberação e controle das licenças ambientais, bem como da proposição de projetos e ações voltados à sustentabilidade ambiental/social;
- **Grupo de Trabalho DESENVOLVIMENTO TURISTICO:** Responsável pela discussão do plano de recepção turística (hotelaria e infraestrutura turística, roteiros turísticos locais, e proposição de ações integradas de promoções turísticas);
- **Grupo de Trabalho PROMOÇÃO COMERCIAL E TECNOLOGIA:** Responsável pela proposição de ações comerciais voltadas à atração de investimentos e a utilização do evento como plataforma de inovação tecnológica;
- **Grupo de Trabalho CULTURA E EDUCAÇÃO:** Responsável pela proposição de ações e manifestações artísticas durante a realização do evento, além de responsável pela proposição de ações voltadas à instrução e capacitação da população;
- **Grupo de Trabalho TRANSPARÊNCIA E CONTROLE:** Responsável pelo desenvolvimento de propostas de aprimoramento dos processos públicos, e interação com os órgãos de controle federal, estadual e municipal, de forma a harmonizar os prazos estipulados e o controle interno e externo.

Sendo assim, cerca de vinte e seis secretárias, órgãos com status de secretaria e empresas públicas e fundações integram o arranjo que se faz responsável pelo funcionamento eficiente de todas as ações previstas para o Mundial de 2014, o que mostra a complexidade e a dinâmica criada para a realização das ações e políticas públicas na realização do mega evento

**QUADRO 02 – Composição dos Grupos de Trabalho municipal**

<b>GT Infra-estrutura</b>	<b>GT Arena e entorno</b>	<b>GT Segurança</b>	<b>GT Saúde</b>	<b>GT Meio ambiente e sust.</b>
SEHARPE	SECOPA	SERIG	SMS	SEMSUR
SEMPLA	SEMSUR	SEGELM	ARSBAN	SEMURB
SEMOB	SEMOB	SEMDES	SEMPLA	SEMOB



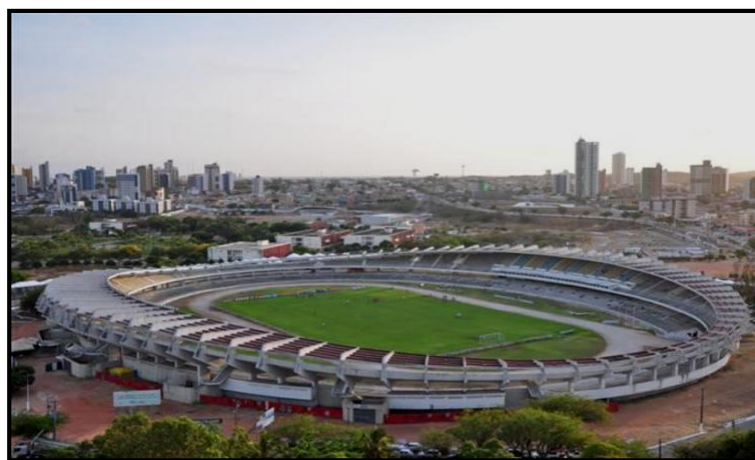
ARSBAN SEMOPI SEMURB	SEMURB SEMOPI URBANA	SECOPA SEMOB SEMUL	SEMUL SECOM SEGAP	SEHARPE ARSBAN SEMOPI SEMTAS SECOPA
<b>GT</b> <b>Turismo</b>	<b>GT</b> <b>Promoção comercial e tec.</b>	<b>GT</b> <b>Cultura</b>	<b>GT</b> <b>Transporte</b>	
SETURDE SECOM SEMDES SENSUR SEMTAS SECOPA	SEGELM SECOM SEMUT SETURDE SEMPLA	FUNCARTE SETURDE SEGAP SETURDE SEMTAS SEMUL	PGM CGM SECOPA SEGAP SEGEO SEMUT SEMPLA	

FONTE: Elaboração própria com base no Decreto N° 9.407 de 2011.

### 3.1. Do Centro Esportivo a Arena: um breve resgate histórico

A Arena está sendo construído na área que antes abrigava o estádio Municipal: Castelão, quando da sua inauguração, depois Estádio João Cláudio de Vasconcelos Machado, Machadão, que foi demolido para construção do Arena das Dunas, conforme foto a seguir:

**FIGURA 06 - O “Machadão” antes da demolição**



FONTE: Jornal Tribuna do Norte. <http://tribunadonorte.com.br/noticia/sejel-prepara-eventos-para-despedida-do-estadio-machadao/179626>



A perspectiva de demolição do “Machadão”, em 2007 quando a FIFA escolheu o Brasil como sede da Copa do Mundo 2014 não teve aceitação consensual.

Primeiramente, foi cogitada a possibilidade de construção de um novo estádio no município de Parnamirim, que demonstra a maior dinâmica urbano-metropolitano junto à Natal; derrubada essa possibilidade, passou-se a discutir uma possível adaptação do Machadão.

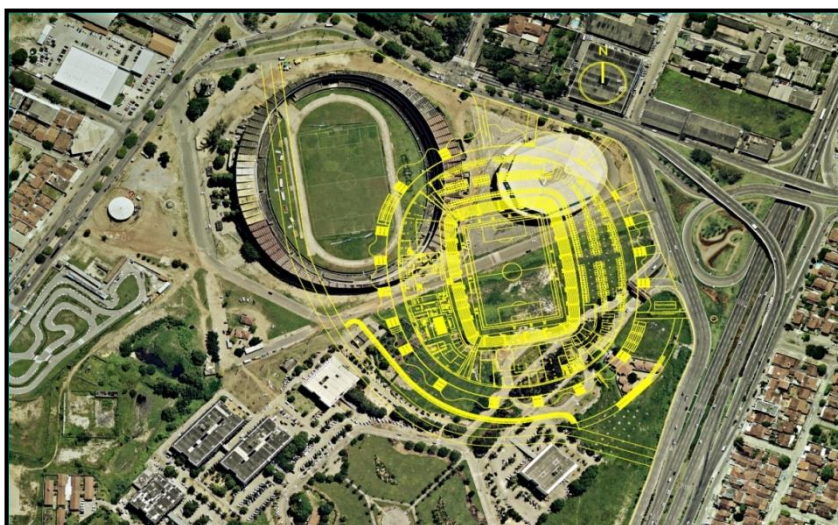
Um outro estudo, visando à adaptação do Machadão, foi produzido pelo arquiteto que o projetou, Moacyr Gomes da Costa, e visava atender todos os parâmetros pela FIFA com o menor custo possível para o estado. O projeto foi apresentado em setembro de 2008 em um seminário promovido pela Confederação Brasileira de Futebol- CBF. Entretanto, o Governo do RN optou pela não-utilização do “Machadão” como palco dos jogos da copa e, após o seminário, foram encomendados os projetos de um novo estádio. Como aponta Veloso; Pereira; Vieira (2010, p. 12):

[...] o Comitê criado pelo Governo do Estado e presidido pelo seu Secretário de Turismo, decidiu contratar, sem licitação, duas empresas, uma de consultoria e uma de projetos arquitetônicos, para assessorá-lo e desenvolver o tema em questão. Encomendou-se, então, o projeto de um estádio de futebol ao escritório “Coutinho, Diegues, Cordeiro Arquitetos”, com sede no Rio de Janeiro, que desenvolveu o projeto em parceria com o escritório de arquitetura HOK SVE, dos Estados Unidos.

Após análise de algumas áreas, chegou-se à conclusão de que o terreno mais viável, em virtude de sua localização e acessibilidade, era o terreno onde se situava o Machadão, efetivando assim o anúncio do fim.



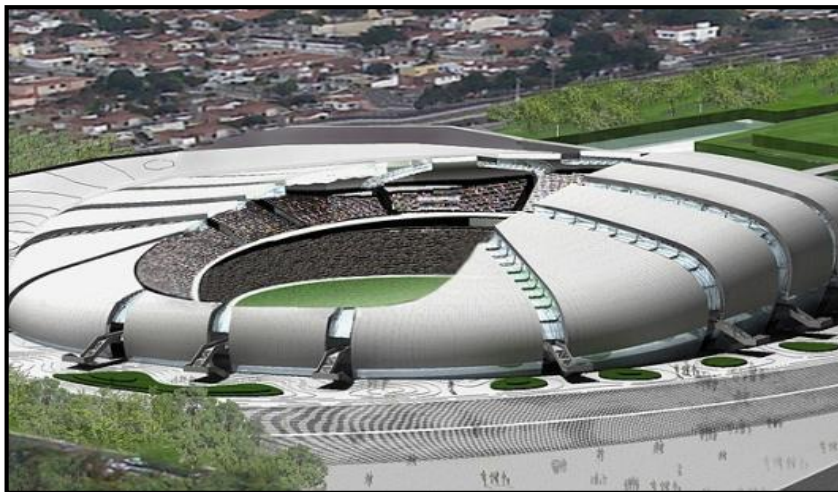
**FIGURA 07 – Projeção de localização da Arena das Dunas**



FONTE: Portal Copa 2014

Com a escolha de Natal como cidade-sede em 30 de Maio de 2009, garantiu-se também a escolha do novo estádio com perfil de arena, a “Arena das Dunas”, como se pode conferir na Figura 11:

**FIGURA 08 - Projeção gráfica da Arena das Dunas**



FONTE: Portal Copa 2014

Destaca-se que, diferentemente de outras cidades brasileiras, a cidade de Natal apresentou a titularidade das terras que seria construído o novo estádio, o que contribuiu significativamente para a eleição de Natal.



**TABELA 05 - Valores da Arena das Dunas até 2009**

<b>Construção da Arena das Dunas (Valor do Projeto: R\$ 350,0 milhões)</b>						
Referência	Ação	Valor (em R\$ milhões)	Prazo		Responsabilidade	
			Início	Conclusão	Recursos	Execução
RN- B.01/01	Construção da Arena das Dunas - Projeto Básico	16,00	Jan/10	Mar/10	Governo Estadual	Governo Estadual
RN- B.01/02	Construção da Arena das Dunas – Obra	250,50	Mar/10	Dez/12	Governo Federal (Financiamento BNDES)	Governo Estadual
		83,50			Governo Estadual	

FONTE: Balanço da Copa publicado pelo Ministério do Esporte - ref. Abr/12.  
In <http://www.transparencia.gov.br/copa2014/natal/estadio/>

A Arena das Dunas estará localizada numa área total de 450.000 m<sup>2</sup> de terreno, ao lado do Centro Administrativo do estado do RN, com área construída de 122.000 m<sup>2</sup>. O projeto básico da Arena custou R\$ 13 milhões e foi criado pela empresa PopulousArchitects em 2008. O início das obras começaria em Junho de 2011, com a estimativa de conclusão em Dezembro de 2013.

Além disso, a Arena das Dunas surge com um novo conceito, um estádio de futebol para muitos usos, uma arena multiuso. Além de ser palco de partidas de futebol, o espaço, em seu projeto, contará com aluguéis de salas comerciais, restaurantes e espaço para a realização de shows. Dessa forma o equipamento ganha viabilidade econômica e deixaria de produzir grandes custos com manutenção.

Entre os estudos e projetos desenvolvidos para a construção da Arena das Dunas, destacam-se o Plano Natal 2014, o Relatório de impacto do tráfego urbano - RITUR, Licença ambiental prévia e o Termo de Referência que trouxe diretrizes gerais e instruções pra a laboração do relatório de avaliação ambiental simplificado.

Dentre esses documentos oficiais, não houve destaque para o que justifica a implantação de um empreendimento desse porte em uma região central da cidade, e por que o mesmo não poderia ser construído em outra região. A construção da Arena das





duas ainda serviria, segundo a SEMURB (2009, p. 2), para “trazer a reboque melhorias de infra-estrutura urbana a um local estratégico que, atualmente, vem sendo apontado pelos planos de drenagem, de mobilidade e de esgotamento sanitário como deficitário e gerador de entraves ao crescimento da cidade”.

É notável que a região na qual a Arena das Dunas está inserida (Zona Leste – Zona Sul) se mostra como o espaço de grandes e contínuas intervenções públicas e já há uma literatura considerável sobre esse eixo de crescimento e sua dinâmica.

Ademais, cabe destacar que em face às oportunidades de garantir os recursos oriundos das transferências governamentais em virtude da Copa 2014, os procedimentos de licenciamento ambiental não foram desenvolvidos com o tempo necessário à qualidade do produto. O RAS deixa de fazer o enquadramento de vários pontos, em que são pedidos estudos mais complexos, como, por exemplo, a drenagem urbana, esgotamento sanitário, mobilidade urbana e resíduos sólidos, no contexto do Arena das Dunas.

Conforme a SEMURB (2009 p. 16), "quanto a dinâmica populacional e os problemas de especulação imobiliária a aplicação dos instrumentos previstos no Plano Diretor e no Estatuto das Cidades serão instrumentos de controle”

### **3.2. A Parceria Público-Privada em detalhes:**

A realização da PPP Arena das dunas tem como plano de fundo as rígidas exigências realizadas pela FIFA para a realização de quatro partidas da Copa do Mundo FIFA 2014 na cidade de Natal. A viabilização do projeto envolveu ações do Estado nos âmbitos estadual e municipal com vistas a articulação com o setor privado (mercado). Ainda em 2009, a Prefeitura Municipal de Natal, junto com o governo do estado, apresentaram à Confederação Brasileira de Futebol (CBF) um projeto para a candidatura de Natal a uma das sedes da Copa 2014.

Esse projeto visava à construção de um complexo esportivo com bosques, hotéis, teatros, estacionamentos subterrâneos, prédios comerciais, shopping center, além de dois centros administrativos e o estádio Arena das Dunas, ilustrado na Figura 12. Dessa forma, o Estádio seria construído por meio de uma PPP e os outros espaços seriam concedidos, através de venda ou locação, para a iniciativa privada.



Essa estratégia tinha por base, a ideia de transformar toda a área que é hoje o centro administrativo do governo do RN. Com a viabilização das PPPs, e com os alugues recebidos desses empreendimentos, poderia ser gerada verba suficiente para o pagamento do contrato da Arena das Dunas.

**FIGURA 09 – Projeto inicial do Complexo Esportivo Arena das Dunas**



FONTE: Portal Copa 2014 Natal

Em entrevista concedida ao Jornal Tribuna do Norte em 01 de Fevereiro de 2009, pelo então secretário da SECOPA Fernando Fernandes, podemos verificar que a construção do estádio estava orçada em R\$ 300 milhões de reais e o restante do complexo esportivo estaria estimado em R\$ 1,5 bilhão de reais e esses custos seriam arcados pela empresa que ganhasse o edital da PPP. Nas palavras do secretário "haverá um processo licitatório abrangendo empresas nacionais e internacionais. A empresa vencedora irá receber a área cedida pelo governo no período de 30 anos, para



então arcar com os gastos da construção do estádio e do complexo comercial e turístico, que irá lhe proporcionar um retorno financeiro interessante”.

Após a eleição de Natal como umas das sedes da Copa 2014 o Ministério Público Estadual (MPE) promoveu uma ação civil pública com pedido de liminar para a suspensão de todo o processo de contratação da parceria público-privada. Sete promotores de Justiça assinaram a ação, questionando o edital publicado, no "Diário Oficial do Estado" do dia 2 de setembro de 2009, para a implementação do complexo esportivo.

Na ação, o Ministério Público colocaram como demandados o governo estadual, a Prefeitura do Natal e a Agência de Desenvolvimento do Rio Grande do Norte (AGN). A época foi dito que o edital de contratação era confuso e não explicava claramente o caráter do processo de chamamento público que seria a base da associação entre a AGN e o parceiro privado.

Observando a ação do MPE, podemos ver que:

É incompatível com os princípios norteadores da administração pública o fato de que as empresas devem demonstrar interesse em participar da associação com a AGN, apesar do anúncio de chamamento não trazer qualquer informação sobre a dimensão do negócio, sua formatação jurídica, ou qualquer outro elemento que permita pelo menos minimamente o conhecimento do objeto do chamamento

Além disso, é apontado como falha do governo o processo de divulgação desse edital de chamamento público. Como já colocado aqui a licitação de uma PPP deve necessariamente ser na modalidade de concorrência, precedida de audiência pública e seu edital deve ser amplamente divulgado em meios de comunicação, e internet, entretanto o edital só foi publicado no Diário Oficial do estado. Como coloca a ação "nem mesmo o Ministério Público logrou ter acesso a estas informações".

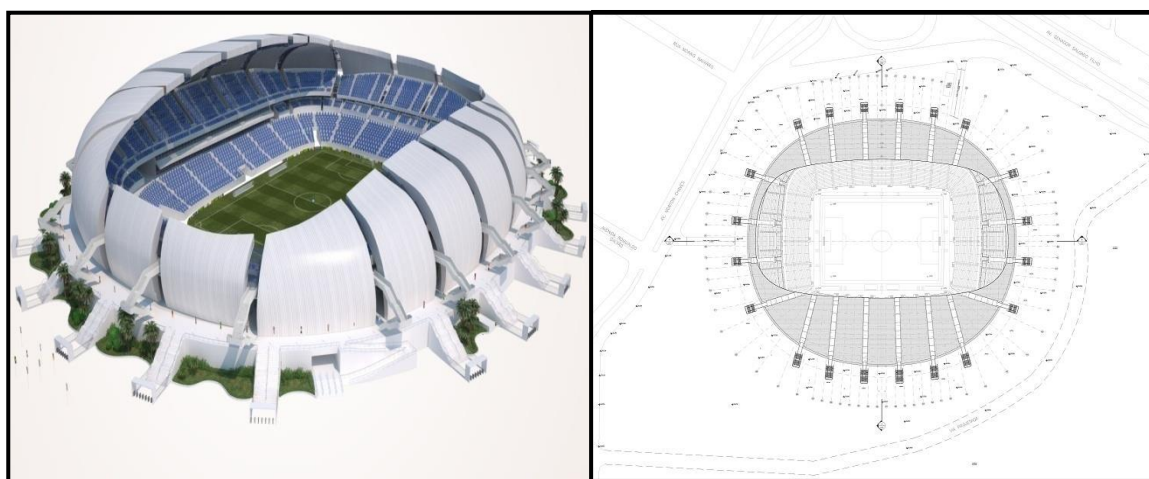
Com isso, fica claro que nesse momento o agente público não formata uma parceria público-privada aos moldes da Lei Federal nº. 11.079/04, mas sim uma proposta de contrato de associação, onde todo o investimento seria público, cabendo ao



parceiro privado a gestão das vendas e alocações do terreno, a obtenção do financiamento e a realização da concorrência privada para a contratação da obra.

Após isso, prefeitura e governo do estado reformularam a proposta apresentada e decidiram realizar um contrato de PPP administrativa aos moldes convencionais, como previstos em lei. Foi decidido, também, que o contrato abordaria exclusivamente a construção do estádio e seria firmado pelo governo do RN. Essa seria a proposta mais viável para atender as recomendações do Ministério Público para a obra e garantir o cumprimento de prazos estabelecidos pela FIFA.

**FIGURA 10 – Projeto Arena das Dunas**



FONTE: Portal Copa 2014

Sendo assim, em 20 de Novembro de 2009, o governo do estado, por meio da Secretaria de Estado do Turismo (SETUR), deflagrou o processo de realização da PPP para demolição do estádio Machadoão, construção, gestão e manutenção do estádio Arena das Dunas.

Como parte dos conflitos inerentes ao projeto, ainda durante o processo de licitação, os Ministérios Públicos Estadual e Federal em conjunto com o Tribunal de contas da União, recomendaram a suspensão imediata dos trabalhos e recomendaram ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) não liberassem os recursos para as obras. Segundo a análise realizada, um item do edital elaborado induz a contratação da empresa Stadia Projetos Consultoria e Engenharia para desenvolver os projetos executivos complementares, o que fere a lei de licitações.



À época também foram identificados problemas referentes a comprovação da viabilidade econômica do equipamento esportivo. Trata-se de uma intervenção para a qual não existe um parâmetro adotado para auferir um equilíbrio econômico-financeiro do contrato e também uma repartição objetiva dos riscos entre o parceiro público e o parceiro privado. É oportuno ressaltar que todos esses pontos são contemplados pela Lei Federal 11.079/04.

Além dos erros cometidos no edital da licitação, as garantias financeiras exigidas pela iniciativa privada não se mostraram interessantes. O fundo garantidor da parceria público-privada (FGPPP) era essencialmente formado por terrenos e imóveis públicos, o que não garantia liquidez financeira, já que preço imobiliário tem fácil variação e em momentos de crise são de difícil negociação. Esse foi um dos pontos mais polêmicos do projeto Arena das Dunas.

Eventualmente, mesmo depois de realizadas as modificações do edital como recomendado, referente à contratação da empresa Stadia Projetos, nenhuma das dezenove empresas que se candidataram<sup>8</sup> para a realização da parceria público-privada apresentou interesse no projeto. Um novo cronograma para o fechamento do contrato da PPP Arena das Dunas foi negociado. Após isso, foi apresentado um novo formato de contrato, que tem como alterações principais a redução do custo da obra em R\$ 20 milhões, a redução do prazo de concessão de 30 para 20 anos e o acréscimo de um “colchão” financeiro de R\$ 70 milhões compondo o fundo garantidor, provenientes dos royalties do petróleo destinado ao estado, ao lado dos terrenos já existentes.

Tendo em vista tais mudanças, ocorreu uma nova licitação do projeto para as empresas interessadas na construção do novo estádio. A Comissão de Licitação do projeto Arena das Dunas avaliou então a proposta da empresa OAS, única empresa presente nesse edital.

---

<sup>8</sup> ESTACON ENGENHARIA S/A; GALVÃO ENGENHARIA S/A; SOMAGUE ENGENHARIA S/A DO BRASIL; HELENO & FONSECA CONSTRUTÉCNICA S/A; ECOCIL – EMPRESA DE CONTRUÇÕES CIVIS LTDA; EGESA ENGENHARIA S/A; CETENCO ENGENHARIA S/A; CONTRUTORA MARQUISE S/A; CONTRUTORA OAS LTDA; EIT – EMPRESA INDUSTRIAL E TÉCNICA S/A; CARIOCA CHRISTIANI NIELSEN ENGENHARIA S/A; CONSTRUCAP – CCPS ENGENHARIA E COMÉRCIO S/A; STADIA – PROJETOS, ENGENHARIA E CONSULTORIA LTDA; C.R. ALMEIDA S/A; ENGENHARIA DE OBRAS; FIDENS ENGENHARIA S/A; CONSTRUTORA QUEIROZ GALVÃO S/A; ARENA DO BRASIL LTDA; CONSTRUTORA A GASPAR S/A; CONSTRUTORA CELI LTDA. Fonte: Portal 2014



Após os contratemplos identificados, em 12 de Abril de 2011, foi homologado o processo licitatório que visa a construção e operação do estádio Arena das Dunas, tendo como empresa vencedora a construtora OAS Ltda. No entanto, o modelo de PPP deixa dúvidas quanto a sua eficiência e economicidade dos gastos públicos. A Arena será viabilizada pela criação de uma Sociedade de Propósito Específico (SPE), onde o Governo do Estado e o Consórcio OAS/Coesa são os protagonistas. Para a efetivação desse processo, foi criada a empresa “Arena das dunas concessão e eventos s.a” que se encerra logo após o fim da construção da Arena.

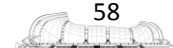
Para o aporte dos recursos necessários a construção da Arena das Dunas a OAS/Coesa contraiu junto ao BNDES<sup>9</sup> o financiamento de R\$ 396 milhões. Para repor o dinheiro dessa dívida, haverá a exploração comercial do estádio e o pagamento de contrapartida por parte do Governo do Estado. A contrapartida será paga durante a duração do contrato da Parceria Público-privada, ou seja, durante vinte anos.

**TABELA 06 – Valores Arena das Dunas em 2011**

Investimentos						
Etapa	Investimento (R\$ milhões)			Responsabilidade e pelos Recursos	Última Atualizaçã o	Fonte da Informaçã o
	Previsto *	Contratad o	Executad o			
Projeto Básico	6,30	6,29	6,30	Governo Estadual	15/5/2012	Min. Esporte
Obras e Entorno (financiament o)	396,50	0,00	0,00	Governo Federal (Financiamento BNDES)	15/5/2012	Min. Esporte; BNDES;
Obras e Entorno	3,50	400,00	73,00	Governo Estadual	15/5/2012	Min. Esporte
Gerenciament o da Obra	10,70	0,00	0,00	Governo Estadual	15/5/2012	Min. Esporte
<b>Valor total:</b>	<b>417,00</b>	<b>406,29</b>	<b>79,30</b>			

FONTE: Balanço da Copa. NOTA: Os valores referentes ao proj. executivo, parte do proj. básico, assentos temporários, auditoria e certificação ambiental estão incluídos no valor de obras. In <http://www.transparencia.gov.br/copa2014/natal/estadio/>

<sup>9</sup>O BNDES abriu uma linha de crédito de R\$ 3,4 bilhões através do projeto ProCopa, visando exclusivamente a construção e as reformas dos estádios das 12 sedes da Copa 2014. O ProCopa Arenas permite que cada projeto tome recursos com um teto de R\$ 400 milhões. O valor obtido não pode ser superior a 75% do orçamento total projeto.



**TABELA 07 - Cronograma Arena das Dunas**

Etapa	Início do Projeto		Conclusão do Projeto		Última Atualização	Responsabilidade e pela Execução
	Previsto *	Realizado	Previsto *	Realizado		
Projeto Básico	Jan/10	Jan/10	Jul/10	Jul/10	15/5/2012	Governo Estadual
Obras e Entorno (financiamento)	Ago/11	Ago/11	Dez/13	-	15/5/2012	Governo Estadual
Obras e Entorno	Ago/11	Ago/11	Dez/13	-	15/5/2012	Governo Estadual
Gerenciamento da Obra	Ago/11	Ago/11	Dez/13	-	15/5/2012	Governo Estadual

FONTE: Balanço da Copa publicado pelo Ministério do Esporte - ref. Abr/12. In <http://www.transparencia.gov.br/copa2014/natal/estadio/>

Por lei, o governo do RN não pode comprometer mais que 3% da receita corrente líquida observada no exercício anterior do estado frente a realização de PPPs. Fernando Fernandes, enquanto secretário da SECOPA destacou que:

Na verdade não estamos vendo isso como nenhuma contrapartida, mas sim uma contraprestação de serviços e investimento. Como o Rio Grande do Norte não possui nenhum contrato de PPP ativo, nós não temos qualquer tipo de comprometimento de receita.

A proposta, aprovada pelo Conselho Estadual Gestor de Parcerias Público-Privadas (CGPPP/RN) e baseada na Lei Federal 11.079/04 e Lei Estadual Complementar nº 307/05, apresentava os seguintes dados<sup>10</sup>:

- O valor aproximado do contrato é de R\$400.000.000,00 (Quatrocentos milhões de reais);
- O prazo de concessão seria de 20 (vinte) anos;
- A modalidade contratual escolhida foi a PPP administrativa;
- O contrato visa a demolição e remoção dos atuais estádios Machadão e Machadinho, construção, manutenção, gestão da operação e do estacionamento da Arena das dunas para a realização da Copa 2014;
- Previsão da assinatura do contrato em Abril de 2011;
- Previsão de término contratual em Dezembro de 2013;
- Previsão de início da fase de pagamento das contraprestações em Janeiro de 2014;

<sup>10</sup>Ofício N° S/12, de 2011 – SENADO FEDERAL



- Garantia ofertada pelo parceiro público se daria pelo Fundo Garantidor (Leis Estaduais 9.395/2010 e 9.466/2011);
- O valor anual inicial da contraprestação total (CPT) será de R\$ 109.500.000,00 (Cento e nove milhões e quinhentos mil).

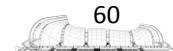
**TABELA 08 - Estimativa dos valores das contraprestações e da receita corrente líquida**

ANO	CPF	CPV	CPT	RCL	RCL/CPT	Inflação/Reajuste	
0	2010	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	0,0%	4,5%
1	2011	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	0,0%	4,5%
2	2012	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	0,0%	4,5%
3	2013	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	0,0%	4,5%
4	2014	R\$110.993.669	R\$19.587.118	R\$130.580.787	R\$6.491.862.683	2,0%	4,5%
5	2015	R\$115.988.384	R\$20.468.538	R\$136456.922	R\$6.783.996.504	2,0%	4,5%
6	2016	R\$121.207.861	R\$21.389.623	R\$142.597.484	R\$7.089.276.346	2,0%	4,5%
7	2017	R\$126.662.215	R\$22.352.156	R\$149.014.371	R\$7.408.293.782	2,0%	4,5%
8	2018	R\$132.362.015	R\$23.358.003	R\$155.720.017	R\$7.741.667.002	2,0%	4,5%
9	2019	R\$138.318.306	R\$24.409.113	R\$162.727.418	R\$8.454.093.908	2,0%	4,5%
10	2020	R\$144.542.629	R\$25.507.523	R\$170.050.152	R\$8.834.528.134	2,0%	4,5%
11	2021	R\$151.047.048	R\$26.655.361	R\$177.702.409	R\$8.834.528.134	2,0%	4,5%
12	2022	R\$110.490.915	R\$27.854.853	R\$138.345.768	R\$9.232.081.900	1,5%	4,5%
13	2023	R\$115.463.006	R\$29.108.321	R\$144.571.327	R\$9.67.525.585	1,5%	4,5%
14	2024	R\$120.658.842	R\$30.418.195	R\$151.077.037	R\$10.081.664.237	1,5%	4,5%
15	2025	R\$126.088.490	R\$31.787.014	R\$157.875.504	R\$10.535.339.127	1,5%	4,5%
16	2026	R\$ 0	R\$33.217.430	R\$33.217.430	R\$11.009.429.288	0,3%	4,5%
17	2027	R\$ 0	R\$34.712.214	R\$34.712.214	R\$11.504.853.711	0,3%	4,5%
18	2028	R\$ 0	R\$36.274.264	R\$36.274.264	R\$12.022.572.128	0,3%	4,5%
19	2029	R\$ 0	R\$37.906.606	R\$37.906.606	R\$12.563.587.873	0,3%	4,5%
20	2030	R\$ 0	R\$39.612.403	R\$39.612.403	R\$13.128.949.328	0,3%	4,5%

Notações: CPF – Contraprestação Fixa; CPV – Contraprestação Variável; CPT – Contraprestação Total; RCL – Receita Corrente Líquida do RN; 2014 – Ano previsto para o início do pagamento das contraprestações; Valores anuais em milhões de R\$ posicionados em dez/2010: CPF = 93,075; CPV = 16,425; CPT = 109,500; RCL = 5.443,825.

FONTE: Secretaria de Estado do Planejamento e das Finanças (SEPLAN)

Para encontrar os valores expostos na tabela acima, inicialmente, devemos considerar os valores iniciais de 2014 como valores tabelados, uma vez que não temos meios suficientes para se chegar a tal valor. Posteriormente, com base nesses valores iniciais podemos encontrar os valores seguintes, aplicando a cada um deles uma taxa de inflação/reajuste de 4,5% (valor também estipulado, com base em projeções econômicas).





Assim, podemos exemplificar o resultado dos cálculos das contraprestações do seguinte modo:

1) CPF – Contraprestação Fixa:

Sabendo que em 2014 a CPF vale R\$ 110.993.669, aplicando uma inflação com taxa de 4,5%, obteremos o valor da CPF em 2015. Detalhadamente, temos que:

$$110.993.669 \times (4,5/100) = 4.994.715,105$$

Assim, somando esse valor a CPF de 2014, temos:

$$4.994.715,105 + 110.993.669 = \text{R\$ } 115.988.384,1$$

Assim, constatamos que, ao aplicarmos uma taxa de 4,5% a uma determinada CPF, encontramos seu valor seguinte. Os demais valores são encontrados analogamente, até 2021. A partir de 2021, não podemos efetuar o cálculo acima para obtermos a CPF de 2022, isso se dá ao fato da presença das amortizações, visando a ocorrência da depreciação contábil da contraprestação fixa. Assim, após essa amortização, as CPF's voltam a sofrer alterações de 4,5% nos anos seguintes, até 2025.

2) CPV – Contraprestação Variável

Diferentemente da CPF, na CPV não existe a presença das amortizações. Todos os valores expostos na tabela são encontrados aplicando-se um reajuste de 4,5% a cada ano, entre 2014 e 2030. Assim, podemos exemplificar como se foi obtido o valor da CPV de 2015 com base no ano de 2014. Então:

Sabendo que em 2014 a CPV vale R\$ 19.587.118, aplicando uma inflação com taxa de 4,5%, obteremos o valor da CPV em 2015. Logo:

$$19.587.118 \times (4,5/100) = 881.420,31$$



Assim, somando esse valor a CPV de 2014, temos:

$$881.420,31 + 19.587.118 = \text{R\$ } 20.468.538,31$$

Com isso, provamos que, ao aplicarmos uma taxa de 4,5% a uma determinada CPV, encontramos seu valor seguinte. Até 2030, os valores são encontrados semelhantes ao procedimento acima.

### 3) CPT – Contraprestação Total

Diferente dos cálculos acima, a CPT é encontrada através do somatório da CPF com a CPV de cada ano. Assim, podemos encontrar a CPT de 2014 para exemplificar o que fora dito:

Sabendo que em 2014 a CPF vale R\$ 110.993.669 e a CPV R\$ 19.587.118, logo, somando-se esses dois valores obteremos a CPT de 2014. Assim:

$$110.993.669 + 19.587.118 = \text{R\$ } 130.580.787$$

Nos demais anos, encontramos a CPT seguindo o modelo dos cálculos expostos acima.

### 4) RCL – Receita Corrente Líquida

Para encontrarmos os valores expostos na coluna da RCL, basta aplicarmos um reajuste de 4,5% em um determinado ano para então descobrirmos o valor da RCL do ano seguinte. Assim, podemos demonstrar os cálculos do seguinte modo:

Sabendo que em 2014 a RCL vale R\$ 6.497.862.683, aplicando um reajuste com taxa de 4,5%, obteremos o valor da RCL em 2015. Então:



$$6.491.862.683 \times (4,5/100) = 292.133.820,7$$

Assim, somando esse valor a RCL de 2014, temos:

$$292.133.820,7 + 6.497.862.683 = \text{R\$ } 6.783.966.504$$

Os demais valores presentes na coluna da RCL são encontrados realizando-se um processo semelhante ao acima exposto.

Como exposto acima, embora o investimento inicial da PPP seja de R\$ 417,000.000,00 (quatrocentos e dezessete milhões), há a estimativa que o parceiro público pagará 2.190.000.000,00 (dois bilhões e cento e noventa milhões) em contraprestações ao parceiro privado no final de 20 anos de parceria.

A contraprestação a ser paga ao parceiro privado corresponde a um valor mensal de 85% fixo da contraprestação, também chamado de Parcela Fixa e um valor mensal de 15% variável da contraprestação, também chamado de Parcela Variável, que será calculado com base num quadro de indicadores de desempenho previstos em contrato.

Em entrevista ao Jornal Tribuna do Norte, o Procurador Geral do Estado, Miguel Josino, diz que o instrumento PPP “é um ótimo modelo desde que exista fiscalização. Não se pode esquecer a importância de termos órgãos internos e externos de fiscalização colocados dentro do processo”. O demonstrativo do impacto orçamentário e financeiro da PPP Arena das Dunas mostra que o comprometimento da Receita Corrente Líquida do estado variará de 0,3% até 2,00%.

A contraprestação, aos olhos do Senado Federal, constitui despesa obrigatória de caráter continuado, a qual é definida, pelo art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), como “despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios”.



No referente ao compartilhamento de riscos, observa-se que o parceiro privado fica inicialmente com sobrecarregado, pois fica responsável pela gestão da propriedade de propósito específico, pela construção e manutenção da obra e também pelo aporte de verba inicial, enquanto isso cabe ao parceiro público fiscalizar e monitorar o parceiro privado, com o respaldo da participação da sociedade civil.

Nesse contexto, destaca-se que o lucro obtido com a exploração comercial da Arena das Dunas é dividido entre o parceiro público e o parceiro privado, ou seja, o governo do RN pode minimizar seus custos, diminuindo os valores das parcelas fixas, caso o empreendimento alcance sucesso na obtenção de lucros. Só após a conclusão da obra, em Janeiro de 2014, que o parceiro público começa a pagar as contraprestações ao parceiro privado e sobra o risco de passar por variações orçamentárias e crises de qualquer outro cunho, afetando o pagamento previsto em contrato.

Por fim, como já foi colocado aqui, é previsto em lei a existência de um fundo garantidor que sirva de anteparo caso o Governo do Estado não pague essa contrapartida. Fundo garantidor criado pela lei estadual 9.395/2010, baseando-se em ativos de propriedade do estado, ações de sociedade de economia mista estadual; rendimentos obtidos com a administração dos recursos do fundo como os provenientes de depósitos bancários e aplicações financeiras; dotações consignadas ao fundo na Lei orçamentária anual do estado; recursos provenientes de convênios, contratos e acordos celebrados com pessoas jurídicas de direito público brasileiras ou não; doações, subvenções, auxílios, contribuições ou quaisquer outras transferências de pessoas jurídicas ou naturais, além de bens imóveis e produtos de sua alienação<sup>11</sup>.

Aos moldes do contrato realizado para viabilizar a parceria público-privada o parceiro público tem por obrigação:

- Pagar a contraprestação no prazo estabelecido;
- Observar a mitigação das responsabilidades a ele alocadas;
- Manter condições mínimas de qualidade, disponibilidade e dos equipamentos, consoante determinado pelo Quadro de Indicadores de Desempenho (QID), necessárias à prestação do serviço;
- Aprovar as solicitações do parceiro privado;

---

<sup>11</sup>Lista dos bens em anexo



- Dar apoio aos necessários entendimentos, junto a outras concessionárias de serviço público, sempre que a execução dos serviços de responsabilidade destas interfira nas atividades da PPP;
- Analisar e aprovar, no prazo previsto no contrato, os projetos a serem implantados ou modificados, bem como os respectivos pareceres e relatórios emitidos por empresas independentes;
- Realizar a contratação do Verificador Independente;
- Assinar, no prazo previsto o termo definitivo de devolução na extinção da PPP, desde que cumpridas as condições para a transferência.

Já o parceiro privado, na figura da Sociedade de Propósito Específico (Arena das Dunas Concessão e Eventos S.A.), tem por obrigação:

- Observar a mitigação das responsabilidades a ela alocadas em contrato;
- Realizar a obra;
- Prestar o serviço;
- Não transferir, sob qualquer forma, os direitos de exploração do serviço, sem a prévia e expressa autorização do parceiro público;
- Assegurar livre acesso, em qualquer época, das pessoas encarregadas, pelo parceiro público e pelos verificadores independentes, às suas instalações e aos locais em que estejam sendo desenvolvidas atividades relacionadas com o objeto da PPP;
- Prestar todas as informações que lhe sejam solicitadas pelo parceiro público nos prazos e periodicidade determinados;
- Zelar pela integridade dos bens que integram a PPP, tomando todas as providências necessárias pra isso;
- Dar ciência, a todas as empresas contratadas para a prestação dos serviços relacionados com o objeto da PPP, às disposições contratuais e as normas aplicáveis ao desenvolvimento das atividades para as quais foram contratadas;
- Comunicar às autoridades públicas competentes quaisquer atos ou fatos ilegais ou ilícitos de que tenha conhecimento no âmbito das atividades objeto da PPP;
- Implementar as obrigações que lhe são atribuídas em contrato e envidará seus melhores esforços no sentido de cuidar para que a Arena das Dunas e seu estacionamento preencham os requisitos impostos pela FIFA e pelo Comitê Organizador da Copa 2014;
- Disponibilizar à FIFA e/ou aos respectivos comitês organizadores da Copa 2014 a Arena das Dunas para a sua utilização durante os respectivos eventos, o que não ensejará remuneração à SPE e incluirá a gestão da operação e manutenção tal como previsto em contrato e/ou no Caderno de Encargos da FIFA, incluindo, sem se limitar à obrigação de disponibilizar infraestrutura de apoio à realização das partidas, limitada essa obrigação, no entanto, ao serviço de operação e manutenção da Arena das Dunas e seu estacionamento. Fica ressalvado,



portanto, não ser atribuição ou obrigação da SPE a implementação de infra-estrutura complementar e serviços exigidos pela FIFA, incluindo sem limitação, obrigação (i) de prover transporte público, (ii) de garantir segurança pública; e (iii) de prover instalações provisórias para abrigar serviços e/ou atividades exclusivos para a Copa do Mundo;

- Obter certificação ambiental para as atividades objeto da PPP em conformidade com a metodologia LEED® (Leadership in Energy and Environmental Design®) e com as demais diretrizes do Green Building Council Brasil;
- Priorizar a aquisição de energia elétrica limpa de fonte devidamente certificada;
- Disponibilizar vagas de trabalho a cidadãos presos, egressos, cumpridores de penas e medidas alternativas, adolescentes infratores, de acordo com o Termo de Cooperação Técnica n.º 001/2010, disponibilizando a eles ao menos 5% (cinco por cento) da demanda, quando da contratação de 20 (vinte) ou mais trabalhadores, desde que comprovada qualificações mínimas exigidas para a execução dos serviços.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Executar a obra da Arena das dunas com sucesso trata-se de atrair a oportunidade de dar uma visibilidade internacional à cidade, no que tange o seu potencial turístico, econômico e cultural. Além disso, a melhoria de infra-estrutura oriunda desse processo se tornaria um fator de herdado em consequência da cidade a ser palco da Copa 2014. Como aponta (READER, 2012, P. 4):

É cada vez mais freqüente a realização de grandes intervenções urbanas com diferentes dimensões e impactos sobre os territórios. Trata-se de um fenômeno que guarda relação com novos ordenamentos associados à globalização e à redefinição de posicionamentos dos gestores urbanos. Ajustes espaciais estão sendo realizados numa velocidade cada vez mais acelerada e com transformações territoriais que promovem novos significados para governos, empresas e cidadãos, especialmente nos países centrais. Novas territorialidades são conformadas a partir do movimento de atores que detêm a hegemonia dos processos decisórios voltados para os investimentos em projetos urbanos. Nesse contexto, os megaeventos esportivos podem ser abordados enquanto grandes projetos urbanos (GPUs) que orientam o ordenamento territorial das cidades sedes

No momento em que se criam janelas de oportunidades com a realização da Copa 2014 e são fomentados enormes investimentos e dinamização do território potiguar. Entretanto, a realização da PPP acaba gerando o endividando do estado em médio e longo prazo.

Essas janelas de oportunidades, ou *policywindow*, são momentos específicos, de pouca duração, em que se mostra favorável a implementação de políticas públicas em virtude da situação vivenciada. (SECCHI, 2010)

Dessa forma, cabe ao parceiro público realizar suas ações com base num planejamento estratégico eficiente, que articule todos os atores sociais envolvidos para a melhor gestão do processo político, provocando melhores resultados.

A experiência de PPP realizada para a construção da Arena das Dunas sinaliza para uma relação ainda incipiente entre Estado e mercado, mas as escolhas realizadas, a pesar de passarem por espaços institucionalizados de controle social e órgãos de



fiscalização, não são visíveis entre a coletividade, o que geram entraves e acabam por afetar as ações e políticas públicas desenvolvidas.

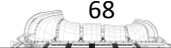
Ao analisarmos o comportamento dos atores presentes na construção da PPP, podemos observar que o agente público, que tem competência para gerir o processo político, não apresentou para a sociedade todos os condicionantes e pontos relevantes do novo arranjo institucional, resumindo à discussão as janelas de oportunidades que serão abertas com a realização da Copa 2014. Junto a isso, verifica-se que as predisposições coletivas que legitimam o comportamento político da sociedade no processo político são relativizadas em favor da cultura brasileira e potiguar referente a campeonatos de futebol.

Uma parcela da população enxerga a copa do mundo, assim como os gestores públicos locais, como uma oportunidade de atrair investimentos e participar da “festa do futebol”, além de visualizar a cidade de Natal como palco desses acontecimentos. A outra parte da população, principalmente os atingidos pelas obras da Copa 2014 e movimentos sociais urbanos, realizam um processo de fiscalização, nem sempre propositivo, referente aos recursos econômicos, aos projetos e obras desenvolvidas, a *Accountability* e à defesa de direitos sociais.

No caso da Região Metropolitana de Natal, essa arena política tem como expoente o Comitê Popular da Copa Natal, a Associação Potiguar do Atingidos Pelas Obras da Copa, o Ministério Público Estadual, O Centro de Referência em Direitos Humanos do Rio Grande do Norte (CRDH) e a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

Quanto ao mercado, observou-se que há um comprometimento quanto a finalização da obra pra os jogos da Copa, entretanto, isso acontece devido às cláusulas contratuais da licitação. Esse ator também se mostra frente ao processo político, frente a uma sondagem do parceiro público para a realização do projeto em moldes específicos, além de disso, outras conclusões a cerca do comportamento desse ator só poderá acontecer no momento em que o projeto estiver pronto e em pleno funcionamento, gerido pela Arena das dunas concessão e eventos s.a.

Uma prova disso está na tomada de decisão referente à derrubada ou reforma do machadão, realizada ainda em 2009, quando foi realizado o primeiro processo licitatório





para a elaboração do plano Natal 2014 para a candidatura de Natal a sede da Copa 2014.

Em pesquisa realizada pelo Instituto Certus<sup>12</sup>, quando perguntado entre “sim” e “não”, notou-se 53,75% das pessoas que realizaram a pesquisa estavam em conformidade com o Estado e eram a favor da demolição do Machadão, enquanto que 42,5% eram estritamente contra. 3,25% não souberam opinar.

No entanto, quando adicionadas alternativas ao invés das respostas "Sim" e "Não", apenas 31,5% dos entrevistados afirmam que o caminho para construir o estádio da Copa estaria ligado a demolição do Machadão, em oposição a 37,5%, a que achavam melhor construir um novo estádio em outro espaço da cidade ou da RMN e 26% opinaram que deveria acontecer uma reforma do Machadão para atender aos critérios da FIFA.

No primeiro cenário, vemos que a maior parte da população estava a favor da decisão tomada pelo governo estadual, mas essa realidade muda frente a outras variáveis. A derrubada do Machadão está ligada a que tipo de desenvolvimento a sociedade que pra si. Além de um estádio de futebol, ele era uma patrimônio histórico e cultural da cidade de Natal.

Essa decisão, para ser configurada de interesse público, deveria ser precedida de uma participação ampla e plural entre Estado, mercado e sociedade, havendo assim, uma valorização do processo político decisório.

Para isso, deveriam ter sido esgotadas todas as alternativas de execução da obra, havendo uma conclusão de que a opção escolhida seria a mais viável. Para a construção da Arena das Dunas. Dessa forma, haveria a comprovação de que o projeto estava adequado a configuração territorial e social do território, que tinha o menor valor e com o menor impacto social e orçamentário e que seria sustentado em longo prazo.

A capacidade de articulação, mais uma vez, está ligada a governança e ao enfrentamento de desafios. Com a ampla participação dos atores num ambiente político colaborativo, seria ampliada a consciência das estratégias de desenvolvimento

---

<sup>12</sup> Margem de erro de 3%



escolhida para a realização da Copa 2014 e o processo de formulação de alternativas seria potencializado para a superação do problema público.

Superada essa questão, temos por conclusão que o legado deixado após a realização da Copa 2014 na cidade de Natal, pode ser classificado em três pontos, a saber:

A especialização organizacional local gerada pela experiência prática de uma parceria público-privada, aos moldes de um instrumento de gestão que tem como objetivo principal a realização de serviços públicos e infra-estrutura, gerando possíveis desdobramentos a realização de políticas públicas futuras;

A Arena das Dunas como um novo espaço público construído, mesmo com todos os condicionantes da obra, que aponta para a possibilidade de novas dinâmicas urbanas, sociais e econômicas na cidade de Natal e;

Por fim, Os investimentos gerados pela realização da copa do mundo são imensos, e atrair alguma visibilidade nesse contexto é imprescindível para o desenvolvimento local. A janela de oportunidades criada com a realização de um dos maiores eventos esportivos do mundo, também gera desdobramentos sociais, políticos, culturais e, sobretudo econômicos, sendo essa a possibilidade de garantir um salto de desenvolvimento democrático e sustentável.



## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. **Os laços federativos brasileiros: avanços, obstáculos e dilemas no processo de coordenação inter-governamental.** 2000.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública** à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** Rio de Janeiro: FGV, 1988.

AFONSO, J. R. R.; ARAUJO, A. E. **A capacidade de gasto dos municípios brasileiros: Arrecadação própria e receita disponível.** Cadernos de Finanças Públicas Ano I Número Dez 2000.

ANDRADE, IlzaAraújo Leão de; CLEMENTINO, Maria do Livramento M. **Descentralização e impasses da Governança metropolitana,** 2007.

ARRETCHE, M. T. S. **POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL: descentralização em um Estado federativo.** Revista Brasileira de Ciências Sociais - vol. 14 n° 40. Jun 1990.

ARRETCHE, Marta T. S. **Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?** Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 31, p. 44-66, jun. 1996.

AZEVEDO, Sergio; GUIA, Virgínia R. M. **Dilemas da gestão metropolitana em Belo Horizonte.** In: MEDONÇA, Jupira Gomes de; GOLDINO, Maria Helena de Lacerda (Org). **População, espaço e gestão na metrópoles: novas configuração , velhas desigualdades.** Belo Horizonte: PUC Minas, 2003.

BLANCHET, Luiz Alberto. **Parcerias público-privadas. Parcerias público-privadas: comentários à Lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004 /** Luiz Alberto Blanchet. 2006.

**BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil:** texto constitucional promulgado em 5 de Outubro de 1988.

COSTA, Frederico Lustosa da. **Reforma do Estado e Contexto Brasileiro: crítica do paradigma gerencialista /** Frederico Lustosa da Costa. Rio de Janeiro. Editora FGV, 2010.

DAGNINO, Evelina. **Construção democrática, Neoliberalismo e Participação: os dilemas da confluência perversa.** 2004.



DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella – **Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas** – 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

DINIZ, Eli. **Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90**. In: XIX Encontro Anual da Anpocs, 1995, Caxambu. Anais do XIX Encontro Anual da ANPOCS, 1995.

DINIZ, Eli. **Reforma do Estado e Governança Democrática: Em direção à democracia sustentada?** 2003.

EVANS, Peter. **O estado como problema e solução**. Lua Nova: Revista de cultura e política, São Paulo, n. 28/29, p. 107-156, 1993.

FARAH, Marta Ferreira Santos. **Inovação e governo local no Brasil contemporâneo**. In: JACOBI, Pedro, PINHO, José Antonio (Orgs.). Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

FERNANDES, Edésio. **O elo perdido: o desafio da gestão metropolitana**, 2006. In FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia, Direito Urbanístico: Estudos Brasileiros e Internacionais, 2006.

FONSECA, Maria Aparecida Pontes. **Espaço, políticas de turismo e competitividade**. Natal: EDUFRN, 2005.

GASPAR, Ricardo. **“Economia Política Global e Espaços Metropolitanos”**, 2003. Disponível em: <http://raceadm3.nuca.ie.ufrj.br/buscarace/Docs/rcgaspar3.pdf>, Acessado dia 07 de Junho de 2012.

**Globalização, Estado e Desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio** / Eli Diniz (org.), - Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. **A Questão Metropolitana no Brasil** / Ronaldo Guimarães Gouvêa. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

JOLLY, Jean-François. **Lo público y lo local: gobernancia y políticas públicas**.

2002. Disponível em: <http://www.grupochorlavi.org/gobernanzaambiental/Documentos/Lopublicoylocal.pdf>, Acessado dia 17 de Junho de 2012.

KLIKSBURG, Bernardo. **REPENSANDO EL ESTADO PARA EL DESARROLLO SOCIAL: Mas Allá de Dogmas y Convencionalismos (Repensando o Estado para o desenvolvimento social: Superando dogmas e convencionalismos)**. Coleção Questões da Nossa Época, Volume 64. CORTEZ EDITORA, 1998.



MARICATO, Ermínia. **As Idéias Fora do Lugar e o Lugar Fora das Idéias – planejamento urbano no Brasil**. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000.

MELO, Isabella Bez. **Parceria Público-Privada no Brasil**, 2009. Disponível em: <http://www.unibrasil.com.br/arquivos/direito/20092/isabella-bez-melo.pdf> Acessado dia 15 de Junho de 2012.

**NATAL, uma metrópole em formação** / Org. Maria do Livramento Miranda Clementino, Zoraide Souza Pessoa – Natal, s..n, 2009.

PESTANA, Marcio. **Concorrência Pública na Parceria Público-privada (ppp)** / Marcio Pestana. Editora ATLAS. 2006.

PEREIRA, Carlos Eduardo de Queiroz. **PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: Novo modelo brasileiro de concessão de serviços públicos e novos desafios para o controle**. UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA INSTITUTO, SERZEDELLO CORRÊA. 2006. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2053994.PDF> Acessado dia 4 de Junho de 2012.

PRZEWORSKI, Adam. **O Estado e a economia no capitalismo**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

READER, Sávio. **O Jogo das Cidades: impactos e legados territoriais indutores do desenvolvimento urbanos em sedes de megaeventos esportivos**. Obs. Geograf. Latinoamericano, México DF, 2010.

READER, Sávio. **Planejamento urbano em sedes de megaeventos esportivos**. Revista Pluris, Minho, 2010.

ROLNIK, Raquel e Nadia Somekh. **Governar as Metrôpoles: dilemas da recentralização**. Cadernos Metrôpole n. 8, pp. 105-117, 2º sem. 2002

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise e casos políticos** / Leonardo Secch. – São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SEMURB. Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo. **Parecer técnico DLS/SEMURB N° 88-2009**

SILVA, Cláudio, Moura. **A Parceria Público-Privada em Sistemas Metroferroviários**. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2009.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do desenvolvimento urbano** / Marcelo Lopes de Souza – 5º Ed. – Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010



SOUZA, Marcelo Lopes de. **O desafio metropolitano**: Um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileiras - 3ª ed – Rio de Janeiro: Bertrand. Brasil, 2010.

SUNFELD, Carlos Ari. Guia jurídico das parcerias público-privadas. In: SUNFELD, Carlos Ari (Org.) Parcerias Público-Privadas. São Paulo: Malheiros, 2005.



## ANEXOS

