

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE ARTES E COMUNICAÇÃO
DEPARTAMENTO DE ARQUITETURA E URBANISMO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO URBANO**

Adriana Santos Mendonça

**Grandes Projetos Urbanos e Gestão Pública:
A Renovação da Área Portuária do Recife**

**Recife,
2014.**

ADRIANA SANTOS MENDONÇA

Grandes Projetos Urbanos e Gestão Pública: A Renovação da Área Portuária do Recife

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco, para a obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento Urbano, sob a orientação do Prof. Dr. Flávio Antônio Miranda de Souza.

Recife,
2014.

Catálogo na fonte
Bibliotecário Jonas Lucas Vieira, CRB4-1204

M539g Mendonça, Adriana Santos
 Grandes projetos urbanos e gestão pública: a renovação da área
 portuária do Recife / Adriana Santos Mendonça. . 2014.
 179 f.: il., fig.

 Orientador: Flávio Antônio Miranda de Souza.
 Dissertação (Mestrado) . Universidade Federal de Pernambuco,
 Centro de Artes e Comunicação. Desenvolvimento Urbano, 2016.

 Inclui referências.

 1. Planejamento urbano. 2. Renovação Urbana. 3. Cidades e vilas. 4.
 Áreas portuárias. 5. Capitais (Cidades). 6. Administração pública. I.
 Souza, Flávio Antônio Miranda de (Orientador). II. Título.

711.4 CDD (22. ed.)

UFPE (CAC 2016-120)



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

Ata de Defesa de dissertação em Desenvolvimento Urbano da mestranda **ADRIANA SANTOS MENDOÇA**.

Às 14h do dia 15 de setembro de 2014 reuniu-se na Sala de Aula do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano do Centro de Artes e Comunicação, a Comissão Examinadora de dissertação, composta pelos seguintes professores: Flávio Antônio Miranda de Souza (orientador), José Júlio Ferreira Lima e Eduardo Alberto Cusce Nobre (examinadores externos) para julgar, em exame final, o trabalho intitulado: "GRANDES PROJETOS URBANOS E GESTÃO PÚBLICA: A RENOVAÇÃO DA ÁREA PORTUÁRIA DO RECIFE", requisito final para a obtenção do Grau de Mestre em Desenvolvimento Urbano. Abrindo a sessão, o Presidente da Comissão, Prof. Flávio Antônio Miranda de Souza, após dar conhecer aos presentes o teor das Normas Regulamentares do Trabalho Final, passou a palavra à candidata, para apresentação de seu trabalho. Seguiu-se a arguição pelos examinadores, com a respectiva defesa da candidata. Logo após, a comissão se reuniu, sem a presença da candidata e do público, para julgamento e expedição do resultado final. Pelas indicações, a candidata foi considerada APROVADO. O resultado final foi comunicado publicamente à candidata pelo Presidente da Comissão. Nada mais havendo a tratar eu Renata de Albuquerque Silva, lavrei a presente ata, que será assinada por mim, pelos membros participantes da Comissão Examinadora e pela candidata. Recife, 15 de setembro de 2014.

- Indicação da Banca para publicação ()

Prof. Flávio Antônio Miranda de Souza
Orientador

Prof. José Júlio Ferreira Lima
Examinador Externo UFPA Arquitetura

Prof. Eduardo Alberto Cusce Nobre
Examinador Externo USP Arquitetura

Renata Albuquerque Silva
Secretária do MDU

Adriana Santos Mendonça
Candidata

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, pelo amor e apoio.

A Flávio de Souza, pela ajuda e orientação.

A Ana Claudia Bezerra e Juliana Accioly, pela amizade e apoio.

A todos os professores e funcionários do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano . MDU/UFPE, e aos pesquisadores do Laboratório de Tecnologias de Investigação da Cidade . Lattice/MDU/UFPE.

Aos professores Eduardo Nobre, José Júlio Lima e Norma Lacerda, pelas contribuições na banca de qualificação do projeto.

Aos professores Fernanda Sánchez e Fabrício de Oliveira, pela solicitude e pela gentileza com que me receberam.

Aos arquitetos Zeca Brandão, Milton Botler e João Roberto Peixe pelas informações prestadas e pela gentileza com que me receberam.

Ao professor Dacier de Barros, pelas ideias plantadas no curso Teorias do Contemporâneo.

Aos companheiros da Agência Condepe/Fidem pelo apoio.

A Lourdinha Campos e Kate Saraiva, pela amizade e pela ajuda na coleta de dados.

A Fátima Alves, do Consórcio Novo Recife, e Hermes Delgado, da Prefeitura do Recife, pela solicitude e gentileza ao me receber.

Aos amigos: Aldenilson dos Santos, Celso Carvalho, Daniela Santos, Elvira Maria, Flávio Guilardi, Felipe Nin, Isis Cavalcante, Joatan Berbel, Josie Rabelo, Madge Fechine, Maria Rita, Michelle Rodrigues, Núbia Michela, Patrícia Maria, Priscila Xavier, Roberta Athayde, Rondinei Martins, Silvio Xavier, Sol Carriedo, pela credibilidade, amizade e apoio.

RESUMO

Este trabalho tomou como base o surgimento da Nova Gestão Pública como um ideário que influenciou a Reforma do Estado em diversos países, a partir dos anos de 1980, inclusive no Brasil, modificando a forma como o Estado se relacionava com a sociedade civil e com o mercado, por meio da criação de novas instituições que permitiram uma maior participação da sociedade civil nas instâncias de decisões das políticas públicas, e facilitaram a realização de parcerias com o setor privado para a execução das políticas públicas. No campo da política urbana, vivenciamos um aumento significativo da participação da iniciativa privada na realização de Grandes Projetos Urbanos, sobretudo para a renovação das áreas centrais e das antigas áreas portuárias com potencial de transformação. Partindo destas premissas, buscamos, além da compreensão da criação dos novos arranjos institucionais e da emergência dos Grandes Projetos Urbanos, a análise do processo de renovação urbana que vem acontecendo na frente de água da cidade do Recife, com foco nos novos arranjos institucionais para a gestão do território, e considerando os atores envolvidos, os conflitos de interesses, e o papel desempenhado pelo Estado.

Palavras-chave: Grandes Projetos Urbanos. Nova Gestão Pública. Novos Arranjos Institucionais.

RESUMEN

Este trabajo se basa en el surgimiento de la Nueva Gestión Pública como una idea que influyó en la Reforma del Estado en muchos países, desde la década de 1980, incluyendo el Brasil, cambiando la forma en que el Estado se relaciona con la sociedad civil y el mercado por medio de la creación de nuevas instituciones que permitieron una mayor participación de la sociedad civil en los casos de las decisiones de política pública, y facilitó el establecimiento de asociaciones con el sector privado para la implementación de la política pública. En el campo de la política urbana, hemos experimentado un aumento significativo en la participación del sector privado en la realización de Grandes Proyectos Urbanos, en su mayoría para la renovación de las áreas centrales y las antiguas zonas portuarias con potencial para la transformación. Partiendo de estas premisas, miramos más allá de la comprensión de la creación de nuevos arreglos institucionales y la aparición de los Grandes Proyectos Urbanos, el análisis del proceso de renovación urbana que está sucediendo en frente de agua de la ciudad de Recife, centrándose en los nuevos arreglos institucionales para la gestión del territorio, y teniendo en cuenta a los actores involucrados, los conflictos de intereses, y el papel desempeñado por el Estado.

Palabras clave: Grandes Proyectos Urbanos. Nueva Gestión Pública. Nuevos Arreglos Institucionales.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 01: Mapa com a delimitação da frente d'água do Recife	13
Figura 02: Mapa com a delimitação das propostas para a frente d'água do Recife	14
Figura 03: Modelo cronológico de Hoyle para a evolução da relação Cidade-Porto	66
Figura 04: Vista dos galpões reformados do Porto Madero, com os prédios novos ao fundo e a Ponte da Mulher a frente	71
Figura 05: Vista aérea de Porto Madero	71
Figura 06: Galpões recuperados em Porto Madero	73
Figura 07: Vista aérea da Estação das Docas	78
Figura 08: O centro antigo de Belém e os projetos do Governo do Estado	79
Figura 09: Vista da Estação das Docas, com destaque para os antigos equipamentos	81
Figura 10: Armazém 2 (Boulevard da Gastronomia) da Estação das Docas.....	82
Figura 11: Delimitação da área de atuação do Projeto Porto Maravilha...	85
Figura 12: Projeção da construção da via expressa em substituição ao Elevado da Perimetral	85
Figura 13: Simulação do Museu do Amanhã, projetado pelo arquiteto Santiago Calatrava	86
Figura 14: Projeção da passagem do VLT em frente ao Museu de Arte do Rio . MAR	86
Figura 15: Simulação da construção dos equipamentos do Porto Olímpico	87
Figura 16: Mapa com a delimitação da frente d'água do Recife	95
Figura 17: Mapa com a delimitação das propostas para a frente d'água do Recife	96
Figura 18: Imagem Satélite da frente d'água do Recife com a demarcação esquemática das áreas das propostas	102
Figura 19 Vista aérea da parte ao norte da frente d'água do Recife, mostrando a Praça do Marco Zero e as duas torres ao fundo	104

Figura 20: Simulação da primeira proposta com as três torres	106
Figura 21: Fotografia das torres que foram efetivamente construídas	106
Figura 22: Poligonal de entorno dos bens tombados no bairro de São José	110
Figura 23: Implantação da proposta do Projeto Novo Recife	115
Figura 24: Simulação da construção do Projeto Novo Recife	116
Figura 25: Imagem (montagem) da apresentação da proposta pelo Consórcio Novo Recife.....	116
Figura 26: Localização esquemática da área de atuação do Plano do CTCRO na Região Metropolitana do Recife	127
Figura 27: Delimitação dos Territórios do Plano do CTCRO	128
Figura 28: Organograma do funcionamento do Modelo de Gestão	130
Figura 29: Programas e projetos governamentais na área de atuação do Plano do CTCRO	133
Figura 30: Demarcação das zonas do Plano do CTCRO	137
Figura 31: Delimitação da área total do Projeto Porto Novo	143
Figura 32: Delimitação das áreas do Projeto Porto Novo no Bairro do Recife	143
Figura 33: Delimitação das áreas do Projeto Porto Novo no Bairro de São José	143
Figura 34: Fotografia da entrada do Museu Cais do Sertão Luiz Gonzaga	146
Figura 35: Fotografia da Central de Artesanato de Pernambuco	147
Figura 36: Prédio do Pescado Silveira, ao fundo, depois do Armazém15	148
Figura 37: Planta das propostas elaboradas pela SPE Porto Novo Recife	151
Figura 38: Simulação do Hotel e Marina	151
Figura 39: Simulação do Centro Empresarial e de Convenções	151
Figura 40: Infográfico com resumo dos acontecimentos referentes às propostas para transformação urbana da frente d'água do Recife.....	155

LISTA DE ABREVIações E SIGLAS

ACP . Ação Civil Pública
AEIU . Área Especial de Interesse Urbanístico
ANTAQ . Agência Nacional de Transportes Aquaviários
ANTT . Agência Nacional de Transportes Terrestres
BID . Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES . Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CCU . Comissão de Controle Urbanístico
CDP . Companhia das Docas do Pará
CDU . Conselho de Desenvolvimento Urbano
CDURP . Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro
CEPAC . Certificado de Potencial Adicional Construtivo
CONAB . Companhia Nacional de Abastecimento
CONSAD . Conselho Nacional de Secretários de Administração
CPRH . Agência Estadual de Meio Ambiente
CTCRO . Complexo Turístico Cultural Recife Olinda
CVM . Comissão de Valores Imobiliários
DIRBAM . Diretoria Geral de Urbanismo
DIRMAM . Diretoria de Meio Ambiente Institucional
DIRCON . Diretoria de Controle Urbano
DNIT . Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
DPHAC . Departamento do Patrimônio Histórico, Artístico e Cultural do Estado do Pará
DU . Direitos Urbanos
EAESP . Escola de Administração de Empresas de São Paulo
FC . Fundo Contingente
FGTS . Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FGV . Fundação Getúlio Vargas
FUNDARPE . Fundação do Patrimônio Histórico e Artístico de Pernambuco
GPU . Grande Projeto Urbano
GRPU-PE . Gerencia Regional do Patrimônio da União no Estado de Pernambuco
IAB-PE . Instituto de Arquitetos do Brasil em Pernambuco

IPHAN . Instituto do Patrimônio Histórico, Artístico e Cultural Nacional
JF . Justiça Federal
JF-PE . Justiça Federal em Pernambuco
LUOS . Lei de Uso e Ocupação do Solo
MD . Moura Dubeux
MPF . Ministério Público Federal
NEI . Nova Economia Institucional
NGP . Nova Gestão Pública
NGPD . Núcleo Gestor do Porto Digital
NTOU . Núcleo Técnico de Operações Urbanas
OS . Organizações Sociais
OUC . Operações Urbanas Consorciadas
PCR . Prefeitura da Cidade do Recife
PFI . Project Finance Initiatives
PNAGE . Programa Nacional de Apoio à Gestão Pública
PPP . Parceria Público-Privada
PROMOEX . Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros
PU . Projeto Urbano
REVAP . Programa de Revitalização de Áreas Portuárias
RFFSA . Rede Ferroviária Federal S.A.
SAJ . Secretaria de Assuntos Jurídicos
SCA . Sociedade Central de Arquitetos
SECID . Secretaria Estadual das Cidades (de Pernambuco)
SECULT . Secretaria Executiva de Turismo (do Estado do Pará)
SEPLAG . Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão
SEPLAM . Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente
SPE . Sociedade de Propósito Específico
STJ . Superior Tribunal de Justiça
TRF-5 . Tribunal Regional Federal da 5ª Região
UNESCO . Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
VLT . Veículo Leve sobre Trilhos

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
 CAPÍTULO 1 É DA REFORMA DO ESTADO AOS NOVOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS	 22
1.1. A Nova Gestão Pública	24
1.1.1. Os Princípios da Nova Gestão Pública	24
1.1.2. A Reforma Gerencial na Inglaterra	27
1.2. A Reforma Gerencial no Brasil	30
1.2.1. Antecedentes da Reforma Gerencial no Brasil	31
1.2.2. A Reforma Gerencial no Brasil	33
1.2.3. Repercussões do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado	36
1.3. Os Novos Arranjos Institucionais e o Setor Privado	41
1.3.1. Referencial Teórico	42
1.3.2. Parcerias Público-Privadas	47
1.3.3. Operações Urbanas Consorciadas	51
 CAPÍTULO 2 - OS GRANDES PROJETOS URBANOS E OS NOVOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS	 55
2.1. Discussões acerca dos GPU	58
2.2. Os GPU e a Renovação Urbana das Frentes de Água	65
2.3. Os Novos Arranjos Institucionais nos GPU de Renovação de Frentes de Água	69
2.3.1. Projeto Porto Madero . Buenos Aires	70
2.3.2. Projeto Estação das Docas . Belém	77
2.3.3. Projeto Porto Maravilha . Rio de Janeiro	84
 CAPÍTULO 3 - A RENOVAÇÃO URBANA DA FRENTE DE ÁGUA DO RECIFE NO SÉCULO XXI	 94
3.1. Breve Histórico da Frente de Água do Recife	97

3.2. As Propostas para a Renovação Urbana da Frente da Água do Recife no século XXI	101
3.2.1. A Construção das Torres Gêmeas do Recife	103
3.2.1.1. A aprovação do projeto arquitetônico	104
3.2.1.2. O leilão do terreno do Cais de Santa Rita	107
3.2.1.3. A Ação Civil Pública contra a construção das torres	108
3.2.2. Projeto Novo Recife	114
3.2.2.1. O leilão do terreno do Cais José Estelita	116
3.2.2.2. A aprovação do projeto arquitetônico e do parcelamento de solo	119
3.2.2.3. A tentativa de dar início às obras	122
3.2.3. O Plano do Complexo Turístico Cultural Recife Olinda e o Projeto Recife Olinda	127
3.2.3.1. O Plano do Complexo Turístico Cultural Recife Olinda	129
3.2.3.2. O Projeto Recife Olinda	135
3.3. O Projeto Porto Novo e os Novos Arranjos Institucionais	140
3.3.1. O Projeto Porto Novo	141
3.3.2. Considerações sobre os Novos Arranjos Institucionais do Projeto Porto Novo	152
CONCLUSÕES	157
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	163

INTRODUÇÃO

A presente dissertação contribui com as discussões sobre a política urbana, a respeito dos novos arranjos institucionais e das novas práticas urbanísticas na renovação de áreas degradadas da cidade. No intuito de investigar a relação entre os novos arranjos institucionais e os Grandes Projetos Urbanos . GPU, definimos como objeto de estudo a gestão pública da área portuária da cidade do Recife, incluindo suas áreas vizinhas que juntas formam a frente de água da cidade e vêm sendo alvo de propostas de renovação urbana.

Consideramos, para esta pesquisa, que a frente de água do Recife consiste numa faixa de terras ao longo da bacia portuária, formada pelas áreas do Cais José Estelita e do Cais de Santa Rita, localizados no bairro de São José, e por parte da antiga área portuária que se encontrava sem utilização, localizada nos bairros do Recife e de São José, conforme podemos ver na Figura 01.

Figura 01: Mapa com a delimitação da frente de água do Recife



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano do Recife (2005) - Mapa dos bairros e microrregiões administrativas da cidade do Recife, adaptado com a delimitação da frente de água do Recife.

Esta delimitação foi definida não apenas pela continuidade territorial, mas, sobretudo, pelo potencial para transformação física que este território apresenta a

partir das antigas instalações portuárias em desuso e dos terrenos ociosos, com boa acessibilidade e razoável infraestrutura urbana. Estes aspectos são observados também pelos empreendedores privados e pelo poder público para compor os projetos e planos para a área, num momento oportuno no qual ocorre uma revalorização dos antigos bairros centrais da cidade.

As propostas analisadas para a renovação urbana deste território vêm sendo pautadas desde o início deste século XXI, a começar pelos (1) edifícios conhecidos como %Torres Gêmeas+, construídos pela iniciativa privada no Cais de Santa Rita; seguidos do GPU que consistiu o (2) Plano do Complexo Turístico Cultural Recife Olinda - CTCRO, no qual continha a operação urbana intitulada Projeto Recife Olinda para o Cais José Estelita, e que não foi executada; prosseguindo temos o (3) Projeto Novo Recife, da iniciativa privada para o Cais José Estelita, em fase de análise; e o (4) Projeto Porto Novo, um GPU do poder público para a área portuária, que está sendo implantado. A delimitação esquemática das propostas pode ser vista na Figura 02, a seguir.

Figura 02: Mapa com delimitação das propostas para a frente de água do Recife



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano do Recife (2005) - Mapa dos bairros e microrregiões administrativas da cidade do Recife, adaptado com a delimitação esquemática das propostas.

Para esta pesquisa, interessou-nos, além da percepção de como vem sendo feita a gestão pública de todo território que compõe a frente de água do Recife, analisar os novos arranjos institucionais que vem sendo utilizados pelo Projeto Porto

Novo, de iniciativa do Governo do Estado de Pernambuco. Ademais, pelo fato deste projeto ser considerado um GPU e por se encontrar em fase de implantação, oferecendo-nos mais elementos para a análise dos arranjos institucionais.

A respeito das transformações sofridas pelas áreas portuárias urbanas, podemos dizer que estas áreas tornaram-se subutilizadas porque suas funções, ligadas às atividades portuárias e ao transporte de cargas, passaram por uma profunda reestruturação a partir da década de 1960. Com a chegada das novas tecnologias no campo da navegação foram exigidos espaços mais amplos para o desenvolvimento das atividades portuárias e condições para a atracação de navios de maior calado, além das transformações no setor dos transportes de cargas (MONIÉ; VASCONCELOS, 2012).

Sendo assim, a saída para muitas cidades que pretendiam continuar competindo no setor portuário foi o deslocamento de maior parte das atividades portuárias para fora do perímetro urbano onde podiam satisfazer as novas condições impostas, fazendo com que as antigas instalações, ou parte delas, localizadas na área urbana ficassem em desuso (MONIÉ; VASCONCELOS, 2012).

Com a transição do Regime Fordista-Keynesiano para o Regime de Acumulação Flexível, estas antigas áreas portuárias urbanas passaram a ter destaque novamente. Passando, então, a serem vistas como espaços propícios para a instalação de novas atividades voltadas principalmente ao mercado do turismo nacional e internacional, e, ainda, ao setor terciário relacionado ao desenvolvimento de novas tecnologias, bem como para a instalação de empresas e negócios mais produtivos (CUENYA, 2013; HARVEY, 1996).

Dessa forma, estas áreas passaram a ser destinadas ao atendimento de uma demanda de turistas e usuários solventes, mas também de profissionais do setor terciário que exigem uma maior qualidade no espaço urbano e nos serviços básicos ofertados, conduzindo ao desenvolvimento de uma tendência de renovação urbana de frentes d'água que começa nos Estados Unidos da América e se dissemina por toda a Europa e, posteriormente, para a América Latina.

Por conseguinte, a renovação urbana destes espaços coincide com um período de crise fiscal, no qual diversos países estavam efetuando uma reestruturação do Estado influenciada pelo ideário da Nova Gestão Pública, e consubstanciada numa mudança do modelo de administração pública e da forma como o Estado se relacionava com a sociedade civil e com o mercado . setor privado. Este processo levou à criação de novas formas de gestão pública e novos arranjos institucionais, que serão absorvidos pelos governos urbanos e aplicados também na política urbana.

No campo do urbanismo, os novos arranjos institucionais têm contribuído para viabilizar a execução de GPU utilizados, especialmente, na renovação urbana de áreas centrais e frentes de água. Os GPU constituem também uma nova tendência no planeamento urbano, que surge junto com a ideia de *Planejamento Estratégico de Cidades*¹ e o conceito de *City Marketing*², e sugerem uma participação mais ativa dos governos locais no processo de desenvolvimento urbano.

Contudo, o que se verifica, na maioria destes casos, é a *fragmentação da cidade*³, que vai se desenvolvendo por meio da concepção de projetos isolados e da consolidação de uma nova forma de pensar a cidade apoiada no conceito de *Empreendedorismo urbano*⁴ (LIMA JR., 2012; SÁNCHEZ et al, 2004).

¹ O conceito de Planejamento Estratégico de Cidades deriva do Planejamento Estratégico do meio empresarial, argumentando-se que atualmente as cidades estão submetidas às mesmas condições e desafios que as empresas, como a *concorrência* com outras cidades, devendo a cidade minimizar seus *pontos fortes* e maximizar seus *pontos fracos*, formulando ações que respondam às *oportunidades* e *ameaças* externas (LIMA JUNIOR, 2003).

² *City Marketing* pode ser compreendido como *um mecanismo institucional de promoção e venda das cidades*, segundo Sánchez J. (2004, apud SÁNCHEZ F., 2010). A partir desse raciocínio, as cidades são vendidas de acordo com diversos mercados como o mercado cultural, o mercado financeiro internacional, o mercado de turismo urbano, entre outros (Sánchez f., 2010). De outro modo, o *City Marketing* é a percepção das vantagens da obtenção de investimentos privados e da preparação de estruturas para alcançá-los, conforme Ashworth; Voogg (1991, apud Sánchez F., 2010).

³ De acordo com Sagueiro (1998), a principal característica da cidade fragmentada é a existência de enclaves, e o caráter pontual de implantações que introduzem uma diferença brusca em relação ao tecido que as cerca, resultando na existência de rupturas entre tecidos justapostos.

⁴ O Empreendedorismo urbano se apoia no discurso de que a cidade torna-se *empresa*, e a competitividade das empresas torna-se *competitividade da cidade*, a partir do qual justifica a atribuição de novos papéis e

Diante deste cenário, construímos a estrutura da dissertação em três capítulos, iniciando pelas questões teóricas acerca da Reforma do Estado e dos novos arranjos institucionais, passando para as experiências de renovação urbana de frentes d'água na América Latina, e, em seguida para o Estudo de Caso . a renovação urbana da frente d'água do Recife, com foco nos arranjos institucionais no Projeto Porto Novo.

No **Capítulo 1**, abordamos a contribuição do processo de Reforma do Estado para a criação dos novos arranjos institucionais, com o **objetivo** de compreender o processo de Reforma do Estado, e ainda, as especificidades dos novos arranjos institucionais para a política urbana, como as Parcerias Público-Privadas . PPP e as Operações Urbanas Consorciadas . OUC, que são largamente utilizados pela gestão pública para a viabilização de Grandes Projetos Urbanos.

Sendo assim, partimos da influência do ideário da Nova Gestão Pública na reestruturação do Estado, principalmente na forma como o Estado se relaciona com a sociedade civil e com a iniciativa privada, elencando os princípios da Nova Gestão Pública, e dando destaque para a experiência da Reforma do Estado da Inglaterra, por sua influência na concepção das bases para a Reforma Gerencial do Brasil de 1995.

Em seguida, passamos para a própria Reforma Gerencial que ocorreu no Brasil, marcada pelo Plano de Reforma do Aparelho do Estado, elaborado em 1995 e coordenado pelo então Ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira. Abordamos também as iniciativas de reforma administrativa de cunho gerencial que ocorreram antes da Reforma Gerencial de 1995, para demonstrar a trajetória da construção do pensamento gerencial na administração pública brasileira. E destacamos, ainda, a repercussão da Reforma Gerencial, com a absorção das suas ideias pelos estados e municípios brasileiros, contribuindo para a criação de novas formas de articulação entre entes governamentais, e, também, com a sociedade civil e o setor privado, para a formulação e implementação das políticas públicas.

objetivos à administração urbana, viabilizando novas práticas políticas e relações sociais, e ainda, uma agenda de investimentos voltada para a competitividade interurbana (Compans,2004).

Prosseguindo, iniciamos a abordagem dos novos arranjos institucionais, partindo do referencial teórico do campo dos Estudos Organizacionais⁵, onde encontramos teorias e pesquisas que discorrem sobre o papel dos arranjos institucionais no desenvolvimento econômico, e sobre a opção do Estado na utilização dos arranjos híbridos, nos quais o Estado é o coordenador das ações que são executadas em parceria com setor privado.

Continuando, destacamos os novos arranjos institucionais que proporcionaram uma participação maior do setor privado na execução (e, indiretamente, na condução) das políticas públicas, especialmente no campo do urbanismo. Dentre os novos arranjos institucionais utilizados pela política urbana, chamamos atenção para as Parcerias Público-Privada - PPP, um novo formato institucionalizado de parceria com o setor privado, criado pela Legislação Federal nº. 11.079/2004; e para as Operações Urbanas Consorciadas . OUC, um dos instrumentos de política urbana formalizado pelo Estatuto das Cidades, Lei Federal 11.257/2001.

A partir de então, estes arranjos institucionais serão utilizados pelos governos na execução de diversos planos de desenvolvimento urbano, colocando em evidência o papel do Estado como condutor dos processos de desenvolvimento, também como coordenador na gestão dos investimentos, e, ainda, como administrador de conflitos, seu papel eminentemente político (FIANE, 2013).

No **Capítulo 2**, discursarmos acerca dos Grandes Projetos Urbanos e dos novos arranjos institucionais utilizados na sua gestão, **objetivando** compreender os GPU e investigar a relação destes com os novos arranjos institucionais, focando nos modelos de gestão, na incorporação de agentes privados, e no papel do Estado enquanto coordenador e defensor do interesse público.

⁵ Estudos Organizacionais constituem uma área de investigação voltada para a explicação ou predição de fenômenos relativos às organizações e às circunstâncias em que estão envolvidas, seja no seu aspecto mais prático, orientando as ações de gestores e dirigentes organizacionais, seja no entendimento analítico e teórico das condições concernentes à atividade organizacional no contexto em que opera (GUARIDO FILHO, 2008).

Os Grandes Projetos Urbanos . GPU podem ser entendidos como os projetos em larga escala e/ou grandes volumes de financiamento, de iniciativa do poder público, que impactam em diversas dimensões⁶. Para construir uma abordagem sobre os GPU nos baseamos na literatura recente sobre a temática, que aponta para uma relação destes com o processo de globalização e com o surgimento de novas práticas no urbanismo. Os estudos sobre GPU destacam, sobretudo, a sua capacidade de promoção de descontinuidades nos processos de reprodução/apropriação social do espaço urbano e/ou nos processos de gestão e planejamento das cidades.

Dentre os diversos tipos de Grandes Projetos Urbanos, sobressaem-se os GPU para a renovação das frentes de água, por serem áreas diferenciadas na cidade, com valores patrimonial, paisagístico e ambiental, e pela boa acessibilidade, além de contarem com uma infraestrutura básica e, por vezes, com terrenos ociosos, representando um maior potencial para transformação.

Contudo, a realização de um GPU para a renovação de frentes de água suscita o desenvolvimento de um processo que, geralmente, vem associado a conflitos sociais e/ou de interesses, dada a necessidade, muitas vezes, de relocação da população local, e o envolvimento de diversos atores, com interesses ora comuns, ora divergentes e individuais (CUENYA, 2013).

Visando melhorar a condução dos processos para implantação dos GPU, os governos têm lançado mão de novos arranjos institucionais como a criação de agências especiais para gestão do projeto, entre outros instrumentos, como veremos na descrição das experiências de renovação das áreas portuárias de Buenos Aires . Porto Madero, Belém do Pará . Estação das Docas, e do Rio de Janeiro . Porto Maravilha.

⁶ Conforme entendimento de Lima Jr. (2006), os GPU impactam nas seguintes dimensões: institucional, urbanística, legal, relativa à dinâmica imobiliária e ao gradiente de valores fundiários, política, simbólica, e escalar.

No **Capítulo 3**, passamos finalmente para a análise do caso da renovação urbana da frente d'água do Recife, com os objetivos de (i) assimilar a trajetória das propostas de renovação urbana destacando a atuação do poder público, mesmo nos projetos de iniciativa do setor privado, e; (ii) analisar os novos arranjos institucionais no GPU em execução na área portuária, o Projeto Porto Novo, a partir das quatro modalidades instituídas por Lima Jr. (2006) para análise da dimensão institucional de GPU, quais são: as mudanças institucionais identificadas; os novos dispositivos legais e/ou modificações na legislação existente; as características do processo decisório; e os modos de operação e implementação do projeto.

Para a renovação urbana da frente d'água do Recife, tinha sido planejada inicialmente uma operação urbana . o Projeto Recife Olinda, inserida no Plano do Complexo Turístico Cultural Recife/Olinda, elaborado pelo Governo do Estado de Pernambuco, juntamente com os Governos Municipais do Recife e de Olinda. O Plano do CTCRO tinha como diferencial a montagem de um plano de gestão, e a adoção de instrumentos de recuperação de mais-valia urbana.

Porquanto, o Plano do CTCRO e o Projeto Recife Olinda não foram implementados, dando espaço para o surgimento de novas propostas para a frente d'água do Recife. Estas novas propostas estão mais para projetos isolados, abarcando cada uma delas uma porção distinta da frente d'água.

Na porção sul da frente d'água que, outrora, servia de apoio às atividades de transporte de carga do Porto do Recife, temos o Projeto Novo Recife para o Cais José Estelita, um complexo de edifícios de iniciativa do setor privado. Apesar de aprovado, este projeto apresenta divergências e entra em conflito com a sociedade civil, por isto ainda não foi dado início à sua construção.

Ainda nesta área, temos os edifícios Maurício de Nassau e Duarte Coelho, conhecidos como ~~torres~~ ^{torres gêmeas}, construídos pelo setor privado no Cais de Santa Rita. Estas construções podem ter sido as precursoras do Projeto Novo Recife, e o seu processo de aprovação guarda semelhanças, em termos de conflitos e divergências, com o processo de aprovação do Projeto Novo Recife.

Na parte norte, a área portuária propriamente dita, encontramos instalações portuárias parte em uso, e parte sem utilização. Para as áreas não operacionais . como são denominadas as áreas e edifícios que não estão sendo utilizados pelo Porto do Recife, o Governo do Estado de Pernambuco está implantando um projeto aos moldes dos GPU para frentes de água, o Projeto Porto Novo, que é voltado para os setores de turismo e entretenimento.

Analisaremos com mais ênfase este último, o Projeto Porto Novo, por ser o projeto governamental atualmente em execução . um GPU, e, sobretudo, pela utilização de novos arranjos institucionais para sua viabilização, e pela realização de uma parceria com setor privado, para a elaboração de um novo projeto arquitetônico, execução das obras e administração dos espaços a serem criados.

Por fim, temos a Conclusão da pesquisa, na qual refletimos a respeito do surgimentos dos novos arranjos institucionais a partir dos movimentos de reforma do Estado, e como eles têm contribuído para as mudanças que tem se processado no planejamento das cidades, principalmente pela participação mais expressiva do setor privado empresarial na execução e, implicitamente, na condução das políticas urbanas.

CAPÍTULO 1 É DA REFORMA DO ESTADO AOS NOVOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS

O debate acerca da Reforma do Estado acompanha a crise fiscal que atingiu os países capitalistas desde a década de 1970. A relação da crise fiscal com o formato de administração pública mais praticado . o modelo burocrático weberiano, vai dar vazão para a construção do ideário da Nova Gestão Pública, fortemente influenciado pela agenda neoliberal, que fomentou a criação de novos arranjos institucionais.

Naquele momento, colocava-se em questão a permanência do modelo do Estado de Bem-Estar Social frente ao crescimento da demanda social e às restrições orçamentárias dos governos. Mas a discussão iria além da capacidade financeira do Estado, versando, na verdade, sobre a formulação de um modelo de governo que dialogasse com as transformações no modo de produção capitalista, por meio da reestruturação tecnológica e industrial e do apelo à racionalidade do mercado e da privatização, entre outros; e com os desafios impostos pela globalização, tais como: a maior ênfase na ação local e a necessidade de construção de alianças e coalizões envolvendo também atores não estatais.

Diante deste cenário, surge a proposta da Nova Gestão Pública que se apresenta como um ~~modelo~~ de administração pública capaz de responder às novas demandas, pautado na eficiência e na ~~performance~~ dos governos, principalmente, no que diz respeito à formulação e implementação das políticas públicas.

O pano de fundo da Nova Gestão Pública é a mudança do papel do Estado, de um caráter intervencionista para uma condição mais de coordenador e articulador das ações, compartilhando a responsabilização e a execução das políticas públicas com outros atores, a saber, a sociedade civil e o mercado, por meio de novos arranjos institucionais.

O ideário da Nova Gestão Pública chega ao Brasil na década de 1990, mais precisamente, a partir da elaboração do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, em 1995. Entretanto, outras iniciativas de reforma administrativa que o antecederam contribuíram para a construção dessa proposta expressamente de cunho gerencial, como a publicação do Decreto-Lei nº 200 em 1967, também conhecido como *o estatuto da reforma administrativa* (WAHRLICH, 1984), além das iniciativas em prol da privatização e desestatização, entre o final da década de 1970 e início da década de 1980.

Apesar de não lograr êxito completo na implementação de suas propostas, a Reforma Gerencial de 1995 . consubstanciada no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, fomentou discussões acerca da necessidade de mudanças na administração pública, e disseminou por todo o país novas formas institucionais que foram sendo absorvidas por estados e municípios.

Por conseguinte, foi incentivada a criação de novos arranjos institucionais que mudariam significativamente a forma de relacionamento entre governo e sociedade civil . em consonância com a redemocratização do país, e com o mercado . seguindo a tendência mundial das parcerias entre setores público e privado.

Sendo assim, pretendemos neste Capítulo 1, (i) a assimilação do que foi o processo de Reforma do Estado, abordando os princípios na Nova Gestão Pública, a Reforma Gerencial de 1995 no Brasil, incluindo seus antecedentes e sua repercussão, e a Reforma Gerencial na Inglaterra, pela sua influência ao caso brasileiro; (ii) a compreensão do papel do Estado nos novos arranjos institucionais que facilitam a realização de parcerias com o setor privado, a partir das teorias institucionalistas, especialmente na Nova Economia Institucional . parte dos Estudos Organizacionais, com o estudo microanalítico das estruturas de governança (arranjos institucionais) desenvolvido por Oliver Williamson, e; (iii) a apreensão das especificidades dos novos arranjos institucionais para a política urbana que promovem uma participação maior do setor privado nas ações públicas, como as Parcerias Público-Privadas . PPP e as Operações Urbanas Consorciadas . OUC,

que são largamente utilizados pela gestão pública para a viabilização de Grandes Projetos Urbanos.

1.1. A Nova Gestão Pública

As propostas da Nova Gestão Pública ficaram conhecidas a partir das experiências de Reforma do Estado que ocorrem entre as décadas de 1970 e 1980, em países desenvolvidos como a Inglaterra, o Canadá, os Estados Unidos da América, a Austrália e a Nova Zelândia, que serviram de inspiração para as reformas que ocorreram posteriormente nos países em desenvolvimento como o Brasil, o primeiro a implementar uma reforma gerencial na América Latina.

Iniciamos, portanto, com um panorama da Nova Gestão Pública, apresentando seus princípios e alguns exemplos de sua implantação na Inglaterra, por ser este o ideário que influenciou na elaboração do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado no Brasil, em 1995, contribuindo para a construção de processos inovadores na gestão pública brasileira.

Em seguida, nos voltamos para o caso brasileiro propriamente dito, levantando inicialmente aspectos das iniciativas que antecederam o Plano Diretor de 1995, e que introduziram algumas das temáticas abordadas pela Nova Gestão Pública, e, ainda, a repercussão do Plano nos estados e municípios brasileiros, e na criação de novas formas institucionais.

1.1.1. Os Princípios da Nova Gestão Pública

A Nova Gestão Pública, também denominada de Nova Administração Pública ou Novo Gerencialismo Público, deriva do termo em inglês *New Public Management*, o qual é definido por Hood & Jackson (1991 apud PRADO, 2010) como um conjunto de argumentos e filosofias administrativas aceitas em determinados contextos e propostas como novo paradigma de gestão pública a partir da emergência dos temas crise e reforma do Estado nos anos 80.

Pode também ser interpretada, a Nova Gestão Pública, como um movimento de resposta à crise do Estado do Bem Estar, que em maior grau está atrelada à crise do próprio modelo de desenvolvimento fordista do final dos anos de 1970 (LIPIETZ, 1991 *apud* ANDION, 2012).

Desta forma, a Nova Gestão Pública passou a servir de referência para reformas de reestruturação do Estado desde aquele período, que pretendiam substituir ou modificar aspectos do modelo burocrático de administração pública.

A Nova Gestão Pública é, portanto, composta de uma série de valores e princípios administrativos que configuram modelos de gestão voltados para a **eficiência**, a **descentralização** e a **excelência do serviço público** (FERLIE et al, 1999 *apud* ANDION, 2012).

O componente da eficiência passa a ser visto como o principal objetivo das políticas públicas, aliando-se ao fator credibilidade e à delegação da execução das políticas públicas para instituições dotadas de certa independência política (SOUZA, 2001).

Segundo Modesto (2001), a eficiência na administração pública envolve pelo menos duas dimensões: (i) a da racionalidade e otimização no uso dos meios, e; (ii) a da satisfatoriedade dos resultados da atividade. A Nova Gestão Pública enfatiza a importância da segunda dimensão para buscar uma melhor performance da gestão pública avaliada pelos seus resultados. Quanto ao uso dos meios/procedimentos para se alcançar os resultados, a proposta da NGP aposta na flexibilização, buscando a simplificação e desburocratização dos procedimentos.

Com relação à descentralização, temos que a delegação de poder a instituições bem desenhadas e ~~independentes~~ independentes do jogo político daria maior credibilidade às políticas públicas, por meio da manutenção de regras pré-anunciadas, em oposição a ações discricionárias dos políticos e gestores públicos. A credibilidade estaria relacionada também à experiência técnica dos membros destas

instituições e à continuidade e coerência das regras, ao estarem desvinculadas dos ciclos eleitorais (SOUZA, 2001).

A Nova Gestão Pública é também a cultura de gestão que enfatiza a centralidade no cidadão, na formulação e na implementação das políticas públicas (PRADO, 2010, p. 27), buscando a excelência na prestação dos serviços públicos.

A participação do cidadão desde a etapa de formulação de uma política governamental compactua com o ideário da democratização, ao mesmo tempo em que legitima a ação governamental. A importância da prestação de um serviço público eficiente direciona o cidadão para uma condição de *cliente*, numa analogia com o setor privado, dada a melhor qualidade dos serviços prestados por instituições particulares.

Outro princípio importante da Nova Gestão Pública é a separação da administração pública em dois níveis: **estratégico** e **operacional**, ficando o primeiro a cargo da alta burocracia que define diretrizes, metas, cronogramas, e alocação de recursos. E o segundo sob a responsabilidade de uma mão de obra técnica e especializada que atua na execução das atividades. Esta divisão é fundamental para se entender a criação de novas instituições públicas dotadas de mais autonomia e a realização de parcerias com o setor privado.

Em consonância com a discussão a respeito do tamanho do Estado, a separação da administração pública nos níveis estratégico e operacional colabora com a redução do aparelho do Estado, ao possibilitar a transferência de atividades de execução para entes não-estatais e privados . que detém a expertise dos serviços prestados, ao invés de criar novos órgãos públicos para estas tarefas, que, aliás, não são a exclusividade do setor público. As funções exclusivas do governo, que não podem ser transferidas, são as funções de formulação, avaliação e controle das políticas públicas, bem como o fisco, a segurança e a administração de pessoal (SOUZA, 2001).

Entretanto, a delegação de funções exige do governo um controle rigoroso da sua execução. Para isso, a Nova Gestão Pública sugere a utilização do **contrato de gestão** ou **contrato de desempenho**, instrumento que regula o repasse da dotação orçamentária pública e define as formas de execução e de financiamento da ação, e os indicadores que iram medir os resultados. (PAULA, 2005).

Na prática, a Nova Gestão Pública ficou conhecida pelas experiências de Reforma do Estado, iniciadas nas décadas de 1970 e 1980, nos países desenvolvidos: Estados Unidos da América, Inglaterra, Canadá, Austrália e Nova Zelândia. O Brasil, primeiro país da América Latina a implementar uma Reforma Gerencial na década de 1990, foi fortemente influenciado por esses modelos, principalmente o da Inglaterra, admitido pelo próprio coordenador da reforma brasileira, quando Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Luis Carlos Bresser-Pereira.

Apesar das diferenças, muitas vezes relacionadas a questões de direcionamento político que determinavam o aprofundamento das medidas adotadas, as reformas nos países desenvolvidos tiveram muitos pontos em comum como: a implantação de uma gestão por resultados, a descentralização, a reestruturação de órgãos públicos, e a aproximação com o setor privado. Neste trabalho, vamos nos restringir à abordagem de alguns aspectos da reforma gerencial que ocorreu na Inglaterra, pela sua influência ao caso brasileiro, e por exemplificar satisfatoriamente os aspectos mais relevantes da Nova Gestão Pública.

1.1.2. A Reforma Gerencial na Inglaterra

Na avaliação de Bresser-Pereira (1998), a reforma gerencial na Inglaterra foi, provavelmente, o caso mais equilibrado e bem-sucedido. Mas a escolha desta experiência como inspiração para a Reforma Gerencial do Brasil deve-se ao fato deste país possuir um serviço público de altíssimo nível, dado o sucesso da reestruturação da sua administração pública, explicado pela baixa burocratização que contribuiu para a existência de um ambiente institucional e cultural favorável (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Por %baixa burocratização+Bresser-Pereira (1998) quer dizer que o modelo de administração pública burocrático não estava totalmente consolidado sendo, portanto, mais fácil a aceitação, pelos seus dirigentes, da introdução de um novo modelo de administração pública, principalmente se este se mostrava mais eficaz para enfrentar os desafios do novo contexto político e econômico.

O processo de Reforma do Estado na Inglaterra iniciou-se na década de 1970, focando na introdução de controles gerenciais na área do serviço público, com a ajuda de técnicas do mundo dos negócios. Um segundo momento foi em 1979, quando a então Primeira Ministra Margaret Thatcher passou a coordenar a reforma, e ordenou a realização de uma pesquisa sobre a eficiência do serviço público, submetendo os órgãos do setor público a uma avaliação na qual se questionava a função do órgão, seus custos de manutenção e o seu valor agregado (BRESSER-PEREIRA, 1998).

O objetivo maior desta reforma era limitar o crescimento do Estado, reduzir a carga tributária, e recuperar o prestígio do serviço civil inglês. Como uma das propostas estava a contratação de gestores que frequentavam cursos de treinamento especial e eram submetidos a um sistema de pagamento por desempenho e esquemas de produtividade (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Em 1988, a chegada do Programa *Next Step* foi responsável por uma reorganização estrutural do serviço público na Inglaterra, fundamentada na delegação de autoridade e nos contratos de gestão, como uma garantia das autonomias ou flexibilidades institucionais para permitir uma ação eficiente por parte dos gerentes. Foram criadas, então, as *executive agencies*, organizações estruturadas em unidades coesas com pessoal de perfil gerencial e ligadas por objetivos comuns de políticas públicas, cujos dirigentes eram recrutados por um processo rigoroso de seleção rigoroso, podendo ser, inclusive, profissionais ligados ao setor empresarial (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Segundo Machado (2001), com a reforma, as áreas executivas passaram a ser revisadas a cada cinco anos, e foram realizados, periodicamente, testes de

mercado para que os organismos que não atingissem as metas fossem alvo de punições ou retificações de rumo.

As agências receberam maior autonomia, em contrapartida assumiram um grau maior de responsabilidade. Da mesma forma, outras instituições como hospitais e universidades que foram autonomizadas e transformadas em entidades híbridas . entre o Estado e o setor privado, ou em entidades sem fins lucrativos . livres dos controles próprios da administração pública, mas incluídas no orçamento público.

Sobre os contratos de gestão que passaram a reger as agências executivas na Inglaterra, Bresser-Pereira (1998, p. 55) esclarece que:

As agências são regidas por um contrato de gestão que fixa os seus objetivos, as responsabilidades dos principais atores envolvidos, as modalidades de controle de gestão e inspeção, e suas autonomias ou flexibilidades. Esse contrato serve para fixar os princípios gerais de funcionamento das agências, bem como para munir os seus administradores de instrumentos contra as interferências da administração central na gestão dos serviços públicos por elas prestados.+

Dando prosseguimento à reforma do setor público na Inglaterra, o Primeiro Ministro John Major, sucessor de Margaret Thatcher, adotou a chamada %Carta do Cidadão+ em todas as organizações públicas do país, estabelecendo padrões de atendimento ao cliente e formas de ressarcimento caso o serviço público prestado não correspondesse ao padrão previsto. Este instrumento consiste num conjunto de operações que envolve Conselho de Clientes, sistemas de reclamações, prêmios pelo cumprimento de compromissos e sistemas de ressarcimento (MACHADO, 2001).

Contudo, a reforma do Estado na Inglaterra teve seus questionamentos, a exemplo da análise de Rezende (2002), que, apoiado em Polidano et al (1997), destaca, como uma consequência indesejada da reforma inglesa, a tensão entre descentralização e coordenação, ao verificar que %o governo central perdeu em muito sua capacidade de coordenar efetivamente um amplo número de agências administrativas que atuam de modo muito descentralizado+. E enumera, ainda, dois

fatores de conflito; o primeiro entre a coerência estratégica de longo-prazo e os objetivos operacionais das agências administrativas, e o segundo entre a ampliação do raio de controle na administração central e os propósitos de redução de raios de controle nas unidades descentralizadas.

1.2. A Reforma Gerencial no Brasil

A Reforma Gerencial no Brasil . como ficou conhecida a reforma administrativa que se iniciou em 1995 e teve como marco a elaboração do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, inspirou-se nas reformas de Estado internacionais, principalmente a da Inglaterra, e se baseou nos princípios da Nova Gestão Pública, como a ênfase na eficiência dos serviços públicos e a avaliação de desempenho das políticas voltada para os resultados.

Contudo, um dos aspectos mais importantes que o discurso da Reforma do Estado trouxe foi a necessidade da redefinição do papel do Estado, passando de executor para coordenador das ações públicas, o que permitiu a inserção de novos atores na execução dos serviços públicos, especialmente o setor privado, e a criação de novas formas institucionais.

Apesar das propostas do Plano Diretor não terem sido executadas em sua totalidade, as ações que foram iniciadas a partir dele tiveram continuidade no governo seguinte, sendo ainda responsável pela disseminação do debate acerca da Nova Gestão Pública e pelo incentivo à criação de novos arranjos institucionais.

Destacamos, contudo, que as reformas fazem parte de um processo longo, ou seja, não se desenvolvem apenas num período restrito de governo. Por isso, são importantes também os períodos que antecederam e sucederam a Reforma Gerencial do Brasil, quais sejam, os fatos precedentes que introduziram mudanças na administração pública, e os consequentes como as mudanças administrativas nos estados e municípios brasileiros e a criação de novas instituições.

1.2.1. Antecedentes da Reforma Gerencial no Brasil

O tema da Reforma do Estado adquire centralidade crescente a partir da década de 1980, quando algumas experiências internacionais de reforma administrativa estavam em curso. No Brasil, a Reforma Gerencial, como ficou conhecida, teve início em 1995, com a elaboração do Plano de Reforma do Aparelho do Estado, pelo extinto Ministério da Administração e Reforma do Estado . MARE, sob a supervisão do Ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, no primeiro governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso.

Naquela época o Brasil passava por um período preocupante com relação à política fiscal, com o agravamento do processo inflacionário e avaliações negativas de decisões tomadas na área econômica. Adicionalmente, observava-se a necessidade de uma reestruturação da administração pública, objetivando a melhoria do seu desempenho com relação ao atendimento à demanda social crescente, e a adoção de medidas de combate à crise fiscal. Ao mesmo tempo, é também um período de abertura democrática e de adaptação dos estados e municípios ao processo de descentralização, promovido pela Constituição Federal de 1988.

Porém, a trajetória do pensamento gerencial na administração pública brasileira antecede a Reforma Gerencial de 1995. Argumenta-se que algumas ideias já vinham sendo assimiladas desde a década de 1960, mais precisamente a partir de 1967, com a publicação do Decreto-Lei nº 200, que marca o início do processo de descentralização da administração pública federal, com a transferência de funções para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. Ressalta-se, ainda, que algumas das propostas trazidas pelo Decreto foram recebidas pela Constituição Federal de 1988.

Bresser-Pereira acredita que o Decreto-Lei nº. 200/67 significou o primeiro momento gerencial da administração pública no Brasil, apesar de ter sido um ato do Governo Militar num período de recessão (BRASIL, 1995).

O referido decreto tinha como objetivo combater a concentração de atribuições nos órgãos de cúpula, a falta de racionalização dos trabalhos, a ineficiência e morosidade dos serviços públicos, a lentidão na tramitação dos processos e os atrasos nas decisões governamentais, além da subordinação das atividades-fins às atividades-meios.

Assim, entre as diretrizes do Decreto-Lei nº. 200/67 estava a determinação de que as funções de direção fossem distinguidas dos atos de execução, para que os serviços que centralizavam atividades de direção estivessem liberados das rotinas de execução e de tarefas formalizadoras de atos meramente administrativos. Desta forma, a direção concentra suas ações no planejamento, supervisão, coordenação e controle (BRASIL, 1967).

O Decreto-Lei nº. 200/67 foi uma tentativa de superação da rigidez burocrática do serviço público brasileiro, e foi seguindo de uma série de atos legais que deram continuidade aos processos por ele iniciados.

Da mesma forma, foram significativos para a administração pública, os programas de desburocratização e desestatização implementados pelo Governo Federal em 1979 e 1981, respectivamente, que tinham como objetivos o aumento da eficiência, eficácia e sensibilidade da administração pública, e o fortalecimento do sistema de livre empresa.

O Programa de Desburocratização, instituído pelo Decreto nº. 83.740/79, que visava a simplificação e racionalização das normas organizacionais, tinha como pressuposto que melhorias no processo e supressão de passos desnecessários beneficiariam tanto os clientes quanto servidores. O Programa apresentava, portanto, uma forte orientação para o usuário do serviço público . que ele chama de cliente, além de evocar uma mudança de comportamento da burocracia pública (WAHRLICH, 1984).

Instituído pelo Decreto nº. 86.215/81, o Programa de Desestatização teve por objetivo o fortalecimento do sistema de livre empresa, tendo como pressupostos que

(i) a organização e exploração das atividades econômicas competiam preferencialmente às empresas privadas; (ii) o governo estava empenhado em promover a privatização das empresas estatais nos casos em que o controle público tenha se tornado desnecessário ou injustificável, e; (iii) a privatização das empresas estatais não deveria alcançar nem enfraquecer as entidades que permaneceriam sob controle público (WAHRLICH,1984).

O Programa de Desestatização se apoiava na ideia de que o papel do Estado no campo econômico tinha um caráter suplementar, e que, portanto, ele deveria incentivar a atuação do setor privado. Com relação à privatização, propriamente dita, a justificativa era de que as empresas originalmente estabelecidas como entidades públicas não deveriam permanecer sob o controle e direção do governo federal, quando já existisse, sob controle nacional, setor privado suficientemente desenvolvido e em condições de exercer as atividades que lhes fossem atribuídas (WAHRLICH,1984).

Estas iniciativas de reforma da administração pública indicavam um direcionamento para a construção do pensamento gerencial na estrutura do serviço público brasileiro, exemplificado pela definição de diretrizes que apontam para os ideais da Nova Gestão Pública como: a busca pela eficiência, a atenção dada ao cidadão, a separação das funções de direção e de execução da administração pública, e o combate à subordinação das atividades-fins às atividades-meios.

1.2.2. A Reforma Gerencial no Brasil

O período em que se desenvolve a Reforma Gerencial no Brasil, década de 1990, tem um contexto particular tanto nacional, quanto internacional. Naquele momento, os países centrais tinham experimentado reformas administrativas nos moldes da Nova Gestão Pública, cujos resultados, tidos como exitosos, estavam sendo disseminados pelo mundo. Ao mesmo tempo em que os organismos internacionais estavam pressionando os países em desenvolvimento para que definissem suas políticas de ajuste fiscal, um dos pontos que levaria a reformas administrativas.

Diante deste cenário, é dado início à Reforma Gerencial no Brasil, por meio da elaboração do Plano de Reforma do Aparelho do Estado, em 1995, encomendado pelo Presidente da República Fernando Henrique Cardoso ao Ministério da Administração e Reforma do Estado . MARE, sob a direção do Ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira.

Para Bresser-Pereira, este Plano Diretor procurava dar condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais, apoiada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para alcançar o cidadão, dando legitimidade às instituições (BRASIL, 1995).

Segundo Bresser-Pereira (Brasil, 1995), a crise fiscal do país era também uma crise do Estado, ocasionada pelo desvio do Estado de suas funções básicas para ampliar sua presença no setor produtivo, acarretando na deterioração dos serviços públicos, e no agravamento da inflação.

Neste sentido, a reforma do Estado deveria ser entendida no contexto da redefinição do papel do Estado, de responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, para promotor e regulador desse desenvolvimento, e o Plano Diretor apresentava propostas no sentido de contribuir para na melhoria da ação reguladora do Estado, bem como na prestação dos serviços básicos e na implementação de políticas de cunho social, colaborando para o fortalecimento do Estado (BRASIL, 1995).

O Plano de Reforma do Aparelho do Estado seguiu os moldes da administração pública gerencial voltada para a definição precisa dos objetivos que o administrador deverá atingir; para a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros necessários para alcançar as metas, e; para o controle ou cobrança *a posteriori* dos resultados.

Para que as propostas do Plano mantivessem coerência com as necessidades do país, teve a sua concepção orientada pelas três dimensões

definidas no diagnóstico da administração pública brasileira: (i) a dimensão institucional-legal . a respeito dos aspectos de ordem legal que impedem o alcance da eficiência, (ii) a dimensão cultural . que admite a coexistência de valores patrimonialistas e burocráticos com os novos valores gerenciais, e; (iii) a dimensão gerencial . associada às práticas administrativas (BRASIL, 1995).

O Plano Diretor classificou a administração pública brasileira, em termos funcionais, em 4 grupos: (i) o núcleo estratégico; (ii) as atividades exclusivas; (iii) os serviços não-exclusivos, e; (iv) a produção para o mercado. O objetivo desta divisão é que o núcleo estratégico tenha condições de tomar decisões mais corretas e efetivas, e que seus serviços . tanto os exclusivos, que funcionam diretamente sob seu comando, quanto os competitivos, que estarão apenas indiretamente subordinados . operem mais eficientemente. Para isso era preciso dotar o núcleo estratégico de capacidade gerencial para definir e supervisionar os contratos de gestão (BRASIL, 1995).

Para as atividades exclusivas, a proposta foi transformar as autarquias e fundações que possuem poder de Estado em agências autônomas, administradas segundo um contrato de gestão, com um dirigente escolhido pelo Ministério correlato com a atividade, submetida ao controle *a posteriori* dos resultados, e com a adoção de mecanismos de participação popular desde a formulação à avaliação das políticas públicas.

Quanto aos serviços não-exclusivos, a proposta versou em torno da sua transferência para o setor público não-estatal, por meio de um programa de ~~publicização~~ publicização+, transformando as atuais fundações públicas em organizações sociais . O.S., ou seja, em entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que tenham autorização específica do poder legislativo para celebrar contrato de gestão com o poder executivo e assim ter direito a dotação orçamentária. Estas entidades teriam mais autonomia, em consequência maior responsabilidade, e também deveriam adotar mecanismos de participação popular.

Com relação ao item produção para o mercado, o objetivo era dar continuidade ao processo de privatização através do Conselho de Desestatização, reorganizar e fortalecer os órgãos de regulação dos monopólios naturais que forem privatizados, e implantar contratos de gestão nas empresas que não puderem ser privatizadas.

Por fim, os objetivos gerais do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado eram (i) aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos; (ii) limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias, reservando, em princípio, os serviços não-exclusivos para a propriedade pública não-estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado para a iniciativa privada, (iii) transferir da União para os estados e municípios as ações de caráter local, que só em casos de emergência caberia a ação direta da União, (iv) transferir parcialmente da União para os estados as ações de caráter regional, de forma a permitir uma maior parceria entre os estados e a União (BRASIL, 1995).

1.2.3. Repercussões do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado

A despeito do poder de argumentação do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, a sua implementação não ocorreu por completo. Isto se deu, em parte, por falta de apoio de grupos políticos que se favoreciam da permanência do modelo de administração pública em vigor, e, em outra parte, porque alguns dirigentes privilegiaram a realização de propostas que estivessem diretamente relacionadas com as questões fiscais. (BRESSER-PEREIRA, 1998)

Não obstante, o Plano Diretor apresentou repercussões significativas nos três níveis de governos. De acordo com Abrúcio e Gaetani (2008), o ciclo de reformas da gestão pública brasileira, iniciado pelo Governo Federal, em 1995, teve desdobramentos nas esferas estadual e municipal nas últimas décadas, tanto pela apropriação das instituições criadas a partir do Plano Diretor de Reforma do

Aparelho do Estado, quanto pela disseminação do debate em torno dos ideais da Nova Gestão Pública.

Um passo importante para a continuidade das propostas do Plano Diretor foi a votação da **Emenda Constitucional nº. 19 em 1998**, que, entre outros itens, introduziu o princípio da eficiência nos princípios da administração pública, instituiu o regime do emprego público e a ampliação das autonomias administrativas, recomendou a criação das escolas de governo nos Estados-Membros, instituiu os contratos de gestão com a criação das Agências Executivas e criou as Organizações Sociais . especificados pelas leis nº. 9.649/1998 e nº. 9.637/1998, respectivamente.

As propostas do Plano Diretor repercutiram também nos estados e municípios, que, naquele momento, precisavam se reestruturar para dar conta das atribuições recebidas com a redistribuição das competências federativas pela Constituição Federal de 1988, que, mesmo com a repartição das receitas públicas, passou a ser um desafio para estes governos, que, cada vez mais, precisavam trabalhar juntos e ainda obter outros apoios para implementar suas políticas públicas.

Neste sentido, tanto as novas formas organizacionais trazidas pela Reforma Gerencial, quanto a disseminação das propostas e das ideias do Plano Diretor foram importantes para que estes entes construíssem modelos de gestão pública voltados para a eficiência e criassem novos arranjos institucionais fundamentados na necessidade de se incluir a sociedade civil e o setor privado na responsabilização e execução das políticas públicas.

Especificamente no plano estadual, segundo Abrúcio e Gaetani (2008), as transformações na gestão pública podem ser constatadas em quatro aspectos:

- (i) Na adoção de modelos institucionais derivados da %Reforma Bresser+, como as Organizações Sociais . resguardadas as adaptações e aperfeiçoamentos, e os Contratos de Gestão⁷;
- (ii) Nos novos modelos de gestão pública estaduais, influenciados pelo debate da Nova Gestão Pública e pela propagação das propostas da Reforma Gerencial a partir dos Governos Estaduais;
- (iii) Na disseminação pontual de boas práticas, catalogadas em bancos de experiências de instituições de pesquisa em políticas públicas, e na multiplicação de iniciativas bem sucedidas . destacando-se a utilização de novos arranjos institucionais, e;
- (iv) No crescimento da importância do papel dos fóruns federativos, como o Conselho Nacional de Secretários de Administração (CONSAD), uma arena interestadual de debate em torno da gestão pública estadual.

O Governo Federal prestou um apoio significativo para os estados efetuarem melhorias na gestão pública, por meio da criação do Programa Nacional de Apoio à Gestão Pública (PNAGE), concebido simultaneamente ao Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros (PROMOEX) . que conta com apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), entidade internacional que vem atuando na promoção de programas de modernização do Estado (ABRÚCIO; GAETANI, 2008).

No caso dos municípios, a Reforma do Estado proporcionou uma abertura para novas experiências de gestão voltadas para a implementação de políticas públicas e para a elaboração de programas e planos de desenvolvimento local.

De acordo com Farah (2001), os municípios ampliaram em muito a sua ação no campo das políticas sociais após a Constituição Federal de 1988, e essa intensificação da importância dos governos locais tem sido acompanhada da

⁷ As OSs foram adotadas por 12 governos estaduais, perfazendo um total de 67 OSs pelo país. Com relação aos Contratos de Gestão, Pernambuco se destacava com contratos assinados com 15 entidades da administração indireta e 5 organizações sociais (ABRÚCIO; GAETANI, 2008).

emergência de novas práticas políticas e de administração pública, orientadas para a equidade e para uma maior eficiência da ação estatal.

Desta forma, os governos locais têm contribuído para a formação de novos arranjos institucionais e processos de gestão que rompem com alguns elementos críticos que caracterizavam as políticas sociais até os anos 1980, como a fragmentação institucional, a setorialidade e a exclusão da sociedade civil (FARAH, 2001).

Essas novas práticas de gestão pública dos governos municipais foram catalogadas pelo Programa Gestão Pública e Cidadania, criado em 1996, por iniciativa da Fundação Ford e da Fundação Getúlio Vargas em São Paulo - FGV/EAESP, que conta com apoio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES. O Programa busca identificar, valorizar, premiar e disseminar práticas de governos nacionais que sejam inovadoras e valorizem a cidadania (SCHOMMER, 2003).

Segundo Schommer (2003), as experiências analisadas pelo Programa Gestão Pública e Cidadania demonstraram tendências de mudanças na área social em dois eixos principais: (i) novas políticas sociais, e; (ii) novas formas de gestão e provisão de serviços públicos.

Com relação às novas políticas sociais foram observadas: mudanças na concepção da natureza dos serviços prestados, novas respostas a novos desafios, ampliação dos espaços de cidadania, e ampliação da esfera de ação do governo local. Quanto à gestão e provisão dos serviços públicos, destacam-se: a modernização da gestão (capacitação de servidores, implementação de sistemas de avaliação e desempenho), a articulação entre municípios (por meio de consórcios), os novos mecanismos de participação (conselhos, orçamento participativo), e os novos arranjos institucionais envolvendo governo, sociedade civil e mercado (SCHOMMER, 2003).

Marta Farah (2001) destaca que, entre as experiências apresentadas ao Programa Gestão Pública e Cidadania, ocorreram duas formas de parcerias entre os governos: a articulação intersetorial, e a articulação intergovernamental. A articulação intersetorial não acontece necessariamente apenas entre setores de um mesmo governo, estando muitas vezes combinada com uma forma de articulação intergovernamental, que pode ser vertical, ou seja, entre governos de um mesmo nível, ou horizontal, entre níveis diferentes de governos.

Estas experiências de articulação entre setores e governos demonstram uma mudança significativa na gestão pública, no sentido da construção de uma política pública que busque o equacionamento dos problemas ao envolver o máximo de variáveis que interferem na questão, e ao envolver também os principais atores interessados no problema. Além disso, essas formas de articulação se dão por meio de novos arranjos institucionais, pretendendo dar maior coesão ao processo, e proporcionar mais credibilidade, transparência e eficiência às políticas, a depender dos mecanismos de controle adotados.

Com relação aos novos arranjos institucionais, Farah (2001, p.131), argumenta que:

(...) a construção de novos arranjos institucionais só se completa com um outro elemento inovador presente em diversas experiências municipais recentes: *o estabelecimento de novas formas de articulação entre Estado, sociedade civil e mercado*. Através dessas novas formas de articulação, observa-se uma tendência à *inclusão de novos atores na formulação e implementação das políticas públicas* no nível local. A iniciativa dos municípios na área social tende hoje a incluir, em algum grau, a participação de entidades da sociedade civil: comunidade organizada, organizações não-governamentais, e setor privado empresarial.+

Por conseguinte, neste processo de inclusão de novos atores nas políticas públicas, observa-se um aumento expressivo da participação do setor privado empresarial, principalmente após a elaboração da Lei nº. 11.079/2004 . Lei das Parcerias Público-Privadas - PPP, iniciativa do governo federal que foi seguida por alguns estados e municípios ao criarem suas próprias legislações que orientam as PPP, mantendo os princípios gerais da lei nacional.

No campo da política urbana, um importante instrumento que regulamenta parcerias com o setor privado foi criado pelo Estatuto da Cidade . Lei nº. 10.257/2001, as Operações Urbanas Consorciadas . OUC, em utilização crescente nas metrópoles brasileiras. As PPP e as OUC são instrumentos que tem contribuído para a criação de novos arranjos institucionais em grandes projetos de renovação urbana.

1.3. Os Novos Arranjos Institucionais e o Setor Privado

Nos últimos anos vem crescendo os estudos sobre a importância das instituições e dos arranjos institucionais no processo de desenvolvimento econômico, principalmente nos campos da economia e das ciências sociais. São diversas teorias e ramificações que pretendem explicar como as instituições interferem no comportamento dos atores, como se dá as relações de poder num determinado arranjo institucional, entre outros aspectos ligados às organizações.

Dentre as perspectivas contemporâneas em análises organizacionais destacamos as contribuições da Nova Economia Institucional, a partir dos trabalhos de Oliver Williamson, que nos oferece subsídios para a análise dos aspectos que compõem de um arranjo institucional, evidenciando a importância dos arranjos e da coordenação em transações que envolvem governo e mercado.

Destacamos também os novos instrumentos jurídicos utilizados hoje no Brasil que viabilizam a construção de arranjos institucionais em políticas de desenvolvimento urbano, e que contam com a participação do setor privado empresarial . as Parcerias Público-Privadas e as Operações Urbanas Consorciadas.

Estes instrumentos estão sendo usados crescentemente em projetos de renovação urbana, por isso se torna importante a compreensão de como se dá a participação do setor privado nestes instrumentos, quais as suas obrigações legais e os incentivos oferecidos, e quais as garantias e os mecanismos de controle colocados à disposição do Estado para a coordenação dessas operações.

1.3.1. Referencial Teórico

Diversos campos de estudos tem se voltado para a compreensão da importância das instituições, buscando novas interpretações para esta temática que já vinha sendo tratada em pesquisa sobre política e economia, principalmente, desde o século XIX, a partir dos estudos sobre os efeitos da industrialização (SACOMANO NETO; TRUZZI, 2002).

Neste estudo, interessou-nos as perspectivas contemporâneas dos estudos organizacionais, especialmente a Nova Economia Institucional pela sua contribuição para a análise dos arranjos institucionais que envolvem a participação do setor privado empresarial.

Portanto, consideramos pertinente fazer uma breve explanação sobre os estudos organizacionais e os princípios da Nova Economia Institucional, antes de nos determos em como esta perspectiva pode contribuir para a compreensão e análise dos arranjos institucionais.

Segundo Guarido Filho (2008), os estudos organizacionais constituem uma área de investigação voltada para a explicação ou predição de fenômenos relativos às organizações e às circunstâncias em que estão envolvidas, seja no seu aspecto mais prático, orientando as ações de gestores e dirigentes organizacionais, seja no entendimento analítico e teórico das condições concernentes à atividade organizacional no contexto em que opera.

Historicamente, os estudos organizacionais têm origem no século XIX, buscando interpretar as transformações ideológicas e estruturais com o surgimento do capitalismo industrial. Nesta época, teóricos como Adam Smith, Karl Marx, Emile Durkheim, Max Weber, entre outros, se preocupavam com a crescente industrialização e suas consequências com relação à natureza do trabalho. Com o impulso da industrialização se destacaram outros teóricos como Frederick Taylor, Henry Fayol e Chester Barnard, que se dedicavam às análises práticas e

operacionais referentes aos problemas encontrados pelos gerentes das organizações (SACOMANO NETO; TRUZZI, 2002).

Dando sequência, foram surgindo inúmeras abordagens nas análises organizacionais. E, constata-se que atualmente há um grande interesse dos estudos organizacionais a respeito das relações dos atores econômicos e os impactos no comportamento, no desempenho, na forma de governança, nos recursos, na estratégia e na população de organizações (SACOMANO NETO; TRUZZI, 2002).

Na década de 1960, surgiram vários trabalhos no campo institucional com enfoques diferentes, a exemplo da preocupação com a assimetria de informações entre os agentes econômicos, e dos estudos sobre a relação de incentivos entre os agentes. Paralelamente a estes estudos, se desenvolve a Nova Economia Institucional, como uma ramificação do Neo-Institucionalismo, tendo como principais teóricos Oliver Williamson e Douglas North (SACOMANO NETO; TRUZZI, 2002).

A perspectiva da Nova Economia Institucional parte principalmente dos estudos da economia, recebendo atenção também dos sociólogos. E, situa seu nível de análise nos custos de transação e nas formas de governança das firmas (SACOMANO NETO; TRUZZI, 2002).

Dentro da Nova Economia Institucional, Oliver Williamson desenvolve o conceito de **estrutura de governança**, interpretado por Fiani (2013) como **arranjos institucionais**, definido a partir dos atributos das transações. Este autor caracteriza uma transação por meio da incerteza, frequência e da especificidade dos ativos, para assim estabelecer uma estrutura de governança que venha a diminuir os custos de transação (SACOMANO NETO; TRUZZI, 2002).

Williamson realiza, inclusive, um estudo microanalítico das propriedades da estrutura de governança das transações, e entre os temas principais de sua obra estão as estruturas intermediárias entre contratação de mercado e hierarquia . os arranjos híbridos; enquanto North analisa como o conjunto de organizações pode influenciar o ambiente institucional, e também como o ambiente institucional pode

influenciar o comportamento dos agentes, relacionando instituições e o desempenho econômico, num nível macroinstitucional de análise (SACOMANO NETO; TRUZZI, 2002).

Davis e North foram os pioneiros na definição de arranjos institucionais. Para estes autores, um **arranjo institucional** seria o conjunto de regras que governam a forma pela qual agentes econômicos podem cooperar e/ou competir (DAVIS; NORTH, 1971 apud FIANI, 2013). Deste modo, entende-se que os arranjos institucionais são regras que definem a forma particular como se coordena um conjunto específico de atividades econômicas em uma sociedade (FIANI, 2013).

Para Oliver Williamson, o termo **estrutura de governança** . que trataremos como arranjos institucionais, significa %o..) a matriz institucional dentro da qual as transações são negociadas e executadas+(WILLIAMSON, 1986, p. 105 apud FIANI, 2013, p. 23). Foi este autor que estabeleceu um arcabouço teórico para o estudo dos arranjos institucionais a partir da teoria dos custos de transação.

De acordo com a teoria dos custos de transação, frequentemente nos deparamos com **contratos gravemente incompletos**, ou seja, contratos que não são suficientes para garantir a salvaguarda das partes que porventura se encontrem em desvantagem numa transação, devido a circunstâncias de elevada complexidade e incerteza, necessitando da criação de arranjos institucionais que promovam adaptações e ajustes entre as partes durante o desenvolvimento da transação, frente a qualquer mudança significativa nos parâmetros do ambiente em que se processa a transação (FIANI, 2013).

Num ambiente de complexidade e incerteza, que não raramente cercam as transações, se supõe que o principal numa transação não consiga desenhar um contrato com os incentivos adequados para alinhar as preferências do(s) agente(s) com as suas. E, mesmo considerando a assimetria de informações entre principal e agente na elaboração do contrato, permanecerá a possibilidade da **atuação oportunista** por parte do agente, ou seja, a manipulação das informações com o objetivo de realizar ganhos individuais (FIANI, 2013).

A atuação oportunista é contida quando há uma pressão competitiva entre as partes, pela possibilidade de substituição de uma das partes. Entretanto, se a transação envolver ativos específicos e vinculados às partes, a possibilidade de atuação oportunista aumenta. E, corriqueiramente, as transações contam com a presença de **ativos específicos**, que são aqueles que não podem ser aplicados numa atividade diferente daquela para a qual foram planejados sem sofrerem uma redução expressiva de valor, além de uma eventual depreciação pelo uso (FIANI, 2013).

A presença de ativos específicos se dá por diversas razões, de acordo com as suas fontes de especificidade: (i) pela localização . quando o valor do ativo está diretamente vinculado a sua localização; (ii) quando há uma promessa de demanda no futuro pelos produtos do investimento . ativos dedicados; (iii) pelas características físicas do ativo, quando for um produto criado exclusivamente para o investimento; (iv) quando são contratados profissionais de alto nível . especificidade de capital humano; entre outras (FIANI, 2013).

Com base nestes pressupostos, justifica-se a importância do papel dos arranjos institucionais quando se caracteriza um ambiente de elevada complexidade e incerteza, no qual se tem a possibilidade da atuação oportunista.

No caso dos investimentos que fazem parte das políticas de desenvolvimento, e que contam com a cooperação de agentes privados, cresce a importância dos arranjos institucionais para proporcionar uma coordenação eficiente do Estado, garantindo o equilíbrio entre as partes e a supremacia do interesse público. Pois, com a possibilidade da atuação oportunista pelo agente privado, é provável que este arbitre em favor dos seus interesses individuais, já que a lógica do setor privado é a obtenção de lucro.

Os arranjos institucionais desenvolvidos para as transações do governo com agentes privados são classificados por Williamson como **arranjos híbridos**, pois combinam incentivos . característicos do mercado, com controles administrativos . aspectos próprios dos arranjos hierárquicos. Mas, diferentemente dos arranjos

hierárquicos, nos arranjos híbridos, embora os agentes estejam submetidos a controles pré-definidos, eles preservam a sua independência (FIANI, 2013).

Os supracitados controles podem ser de caráter técnico . relacionado à forma de gestão dos recursos, ou de cunho político . referente ao alcance de metas políticas. Ainda com relação aos controles, é preciso observar se a estrutura de monitoramento e fiscalização do centro estratégico é adequada para garantir a eficiência tanto dos controles, quanto dos incentivos (FIANI, 2013).

De acordo com Fiani (2013), os arranjos institucionais híbridos tem sido amplamente utilizados, a partir das reformas internacionais, como instrumento de apoio aos programas de desenvolvimento. Um exemplo deste tipo de arranjo que se disseminou pelo mundo, são os *Project Finance Initiatives* . PFI desenvolvidos pela Inglaterra, e que se aproximam, no Brasil, da proposta das Parcerias Público Privadas . PPP (CORREIA, 2008).

Outros arranjos que podem ser classificados como híbridos são: *joint ventures*, alianças estratégicas, cadeias de fornecedores, franquias, parques tecnológicos, etc (FIANI, 2013).

Por fim, chamamos atenção para o papel do Estado diante de um investimento que conte com a participação de agentes privados, e que necessite da criação de um arranjo institucional híbrido como são as Parcerias Público-Privadas . PPP.

De acordo com Fiani (2013), o Estado, por sua autoridade política, deverá exercer a função de **centro estratégico**, colocando-se acima dos interesses privados. Além de coordenador, o Estado assume também o papel de empreendedor, fornecendo uma visão de futuro no início do processo e formulando novas possibilidades de transformação do sistema econômico. E, por último, o Estado atua também como administrador de conflitos, exercendo seu papel eminentemente político.

Em se tratando da política urbana, encontramos duas formas institucionalizadas mais divulgadas que promovem a participação do setor privado nas políticas, as Parcerias Público-Privadas e as Operações Urbanas Consorciadas, que vem sendo utilizadas crescentemente em processos de renovação urbana de áreas degradadas das cidades.

Estes instrumentos foram criados por legislações federais na década de 2000, tendo uso recente em práticas urbanísticas geralmente associadas à Grandes Projetos Urbanos. Cabe-nos investigar como o Estado tem se posicionado nestes casos, se vem exercendo seu papel de coordenador, empreendedor e administrador de conflitos, colocando-se acima dos interesses individuais em prol do interesse público. Sendo assim, é de suma importância a compreensão dos elementos que compõem estes instrumentos, inclusive para propor alterações que venham a melhorar a sua eficiência e transparência.

1.3.2. Parcerias Público-Privadas

O desenvolvimento de novas estruturas de financiamento de projetos pela iniciativa privada está relacionado ao processo de reforma do Estado que, na Inglaterra, resultou na criação do *Project Finance Initiatives*. PFI, em 1992, arranjo que serviu de inspiração para a criação das Parcerias Público-Privadas no Brasil, em 2004.

Os PFIs aproveitaram-se da experiência adquirida no financiamento privado de projetos . *project finance*, que servia para o desenvolvimento de modelos de negócios que viabilizassem a construção de infraestrutura por intermédio da alavancagem de recursos financeiros e ao abrigo de instrumentos de mitigação de riscos para empreendimentos vultuosos. Com o surgimento dos PFIs, ocorre a ampliação do formato econômico de contratos regidos por incentivos e resultados para diversos setores, como saúde, educação, aeroportos, presídios, instalações administrativas em geral, entre outros (CORREIA, 2008).

Foi a partir dos PFIs, na Inglaterra, que as modelagens de Parcerias Público-Privadas . PPP passaram a ser objeto de interesse dos organismos multilaterais que elaboraram relatórios, guias, e diretrizes para sua implantação, influenciando a comunidade internacional na realização de PPP, como as publicações da União Europeia (*Guidelines for successful Public-Private Partnerships*, em 2003) e do Banco Mundial (*How to revitalize infrastructure investments in Brazil*, em 2007).

Como resultado, as PPP se disseminaram por diversos países e ampliaram seu escopo de atuação, estando, atualmente, entre as áreas que mais empregam esses arranjos, os setores de transporte, saneamento, presídios, saúde, assistência social, energia, telecomunicações, habitação, esporte e lazer, aeroportos, defesa, instalações administrativas, e regeneração urbana (GRIMSEY e LEWIS, 2004; BULT-SPIERING e DEWULF, 2006 apud CORREIA, 2008).

Conforme Hodge e Greve (2007 apud CORREIA, 2008, p. 12), há pelo menos cinco tipos de PPP: (i) *joint ventures*, para produção conjunta de bens e serviços, com compartilhamentos de riscos entre as partes; (ii) contratos de longo prazo no setor de infraestrutura, 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; (V) projetos de renovação urbana e desenvolvimento econômico.

No Brasil, as parcerias entre governo e setor privado para investimentos em políticas de desenvolvimento ganharam um novo marco regulatório em 2004 com a Lei nº 11.079 de 30 de dezembro de 2004, conhecida como a Lei das Parcerias Público-Privadas . PPP, que incorporou conceitos aplaudidos pela experiência internacional.

Porém, em se tratando da experiência internacional, é importante destacar que as PPP do Brasil não podem ser comparadas com o conceito de *Public Private Partnership*, que é mais amplo que o adotado no Brasil. A experiência brasileira se aproxima mais do formato dos *Projects Finance Initiative* . PFI, desenvolvidas pela Inglaterra.

Anteriormente, o governo brasileiro já desenvolvia parcerias com o setor privado por meio de outros formatos, como as antigas concessões. Mas foi a partir da década de 1990, sob inspiração dos princípios internacionais da reforma do Estado, que foi aprovada a Lei nº 8.987/1995 . Lei Geral das Concessões, abrindo-se as possibilidades para a criação das PPP em sentido amplo. Esta legislação disciplinou a delegação da execução de serviços públicos ao particular que, em seu próprio nome e por sua conta e risco, explore-o mediante tarifa paga pelo usuário ou outra forma de remuneração decorrente da prestação do serviço (CORREIA, 2008).

Amparando-se nesta legislação, em conjunto com os marcos regulatórios setoriais, foram desenvolvidas diversas modalidades de parcerias com o setor privado no Brasil, além das oficiais Parcerias Público-Privado disciplinadas pela Lei nº 11.079/2004, tais como: as franquias . realizadas pelos Correios para expandir sua rede de agências; os contratos de arrendamento . celebrados para operações portuárias; os contratos de operação e manutenção de infraestrutura . utilizado pelas Companhias Estaduais de Saneamento; as operações urbanas consorciadas . disciplinadas pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal nº. 10.257/2001), entre outras (DI PIETRO, 2002 apud CORREIA, 2008).

De acordo com Correia (2008), a criação da Lei das PPPs no Brasil resultou do entendimento de que as legislações existentes sobre o assunto (a Lei de Licitações e Contratos Administrativos . Lei Federal n. 8.666/93, e a Lei Geral de Concessões . Lei Federal n. 8.987/1995) não davam conta dos novos desafios.

A saber, na Lei de Licitações e Contratos Administrativos não estão presentes os horizontes abertos pelas Reformas de Gestão Pública, como a transferência para parceiros privados de riscos e responsabilidade de um conjunto de atividades, como projetos, construção e operação de serviços e o foco nos resultados em detrimento de regras. Enquanto que, a Lei Geral de Concessões . embora já pressupusesse a transferência de riscos e o foco nos resultados . não se voltava explicitamente a projetos não sustentáveis economicamente, que demandassem subsídio estatal, além de garantias adicionais ao parceiro privado (CORREIA, 2008).

Um fato interessante, levantado por Correia (2008) sobre a criação das PPPs no Brasil, é a preocupação do legislativo ao vetar um dos incisos da lei que previa a possibilidade do parceiro privado elaborar os projetos executivos das obras, mas não o projeto básico. Entre as razões do veto, assinalava-se que a elaboração dos projetos básico e executivo pelo parceiro privado era uma das diversas fontes de eficiência das PPPs, referindo-se às experiências internacionais.

Desta forma, ficou definido que seria permitido celebrar contratos em que o particular assume os riscos pela entrega dos serviços, devendo a contratação ser feita não mediante a prévia elaboração de projeto pelo Estado, mas simplesmente de elementos deste quando precedida de execução de obra pública (CORREIA, 2008).

A Lei das PPPs é caracterizada, portanto, como um contrato de prestação de serviços de médio e longo prazo (de 5 a 35 anos) firmado pela Administração Pública, cujo valor não seja inferior a vinte milhões de reais, sendo vedada a celebração de contratos que tenham por objeto único o fornecimento de mão-de-obra, equipamentos ou execução de obra pública.

A Lei divide as PPPs em dois tipos de concessões: (i) a concessão patrocinada, que é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei no 8.987/95, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado+; e; (ii) a concessão administrativa que corresponde ao contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens+.

De acordo com Correia (2008), entre as principais inovações trazidas pela Lei 11.079/2004 para as PPPs, além da participação do Poder Público na remuneração do particular (total, no caso das concessões administrativas, e parcial, no caso das patrocinadas), estão:

- (i) O pagamento condicionado ao início da disponibilização do serviço (art. 7º) e ao cumprimento de indicadores de desempenho fixados no contrato (art. 6º, Parágrafo Único);
- (ii) A criação de garantias para a eventual inadimplência do Poder Público, inclusive mediante a instituição de Fundo Garantidor cuja execução não fica submetida à ordem de inscrição dos precatórios, conforme art. 100 da Constituição Federal (art. 8º);
- (iii) O *step-in-rights*, isto é, a possibilidade de o financiador do projeto assumi-lo no caso de inadimplência do concessionário, instituto típico das *project finance* (art. 5º, §2º, I), além da possibilidade de emissão de empenho em favor do financiador (art. 5º, §2º, II) e a legitimidade dos financiadores do projeto para receber indenizações por extinção antecipada do contrato, bem como pagamentos efetuados pelos fundos e empresas estatais garantidores de parcerias público-privadas (art. 5º, §2º, III);
- (iv) A obrigatoriedade da criação de Sociedade de Propósito Específico . SPE para executar o projeto (art. 9º);
- (v) As licitações com possibilidade de inversão das fases de habilitação e julgamento das propostas, de etapa de saneamento de falhas formais e leilões em viva voz (art. 10);
- (vi) A aplicação de reajuste sem necessidade de homologação da Administração (art. 5º, §1º).

1.3.3. Operações Urbanas Consorciadas

A Operação Urbana Consorciada . OUC é o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, cujo objetivo é alcançar, numa determinada área, transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental (BRASIL, 2001). Este instrumento urbanístico foi instituído pelo Estatuto da Cidade, Lei Federal nº. 10.257/2001, que regulamenta o capítulo da política urbana inserido na Constituições Federal de 1988.

Segundo o Guia para Implementação do Estatuto da Cidade (ROLNIK; SAULE, 2001), a demanda pelo estabelecimento das Operações Urbanas Consorciadas partiu de quatro matrizes simultâneas ainda nos anos 1980: (i) a falta de recursos públicos para realizar investimentos de transformação urbanística de determinadas áreas; (ii) a convicção de que investimentos públicos geram valorização imobiliária que pode ser captada pelo poder público; (iii) a convicção de que o controle do potencial construtivo era a grande moeda que o poder público poderia contar para entrar na operação; (iv) a crítica às estratégias correntes de controle de uso e ocupação do solo, no sentido de sua incapacidade de captar singularidades e promover redesenho ou, em outras palavras, renovação urbana.

Na compreensão de alguns autores que se detiveram no processo de elaboração do Estatuto da Cidade, um dos fatores que contribuiu para a recepção da proposta das Operações Urbanas Consorciadas ser bem sucedida estava na possibilidade desta representar uma alternativa para as amarras da legislação modernista/funcionalista, uma possibilidade de flexibilização da legislação contra esse ~~engessamento~~.

De acordo com Ferreira e Maricato (2002), a necessidade de tratamento específico a determinadas áreas ou bairros da cidade, a importância do envolvimento da sociedade na manutenção e no controle urbanístico, a flexibilização de regras muito rígidas que desconheciam rotinas diárias, a monotonia e a administração impessoal, o esvaziamento e a deterioração de bairros inteiros, foram alguns dos motivos para a demanda por novos instrumentos legais e novos procedimentos na gestão urbana.

De acordo com Balbim & Campagner (2011), a respeito do aspecto da valorização imobiliária . parte das quatro matrizes dos anos 1980, a OUC pode ser um instrumento estratégico para possibilitar a recuperação das valorizações geradas pelas intervenções do poder público, na medida em que permite a recuperação dos recursos investidos mediante exigência de contrapartida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados, de forma proporcional ao benefício gerado.

Com relação ao controle do potencial construtivo, a OUC indica a aplicação da outorga, de forma onerosa, do potencial adicional de construção, conforme as possibilidades de modificação dos usos e parâmetros urbanísticos determinadas pela legislação de uso e ocupação do solo em vigor, devendo ser realizada por meio da venda de Certificados de Potencial Adicional de Construção - CEPAC. Esses certificados deverão ser alienados em leilão público ou utilizados para o pagamento das obras previstas no programa de intervenções da operação urbana consorciada.

Quanto aos recursos financeiros obtidos pelo município sob a forma de contrapartida deverão ser depositados em conta vinculada à operação urbana consorciada e aplicados exclusivamente nela, observadas suas respectivas etapas. Enquanto não forem efetivamente utilizados, todos os recursos deverão ser aplicados em operações financeiras, objetivando a manutenção de seu valor real.

Entretanto, a respeito do planejamento para os ganhos financeiros, a gestão e o próprio projeto urbanístico da OUC devem atender à função social da cidade, proporcionando melhorias sociais e possibilitando a participação da sociedade civil no processo. A função social da cidade, aliás, não é exclusividade das OUC, devendo ser promovida pelo poder público em qualquer ação de cunho urbanístico, conforme discorre Christopher Aguiar (2011) sobre as competências municipais, a partir das quais o município tem o:

poder-dever de promover adequadamente o ordenamento de seu território, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, para garantir o bem-estar de seus habitantes e atender às funções sociais da cidade+(AGUIAR, 2011, p. 97).

A importância da Operação Urbana Consorciada reside, ainda, no fato de ser um instrumento de política urbana que regulamenta intervenções de grande impacto na cidade, e institui uma parceria entre o poder público municipal . ao qual compete a sua criação e gestão, e a iniciativa privada, para a qual é delegada a sua execução.

A OUC, a partir do objetivo de alcançar o pleno desenvolvimento e uma ocupação do solo urbano mais eficaz, legitima a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, assim como as alterações das normas edilícias; regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação.

Para atingir este objetivo, o município deverá estabelecer um programa de intervenções, que garanta a preservação da qualidade ambiental na região atingida pela OUC, levando em consideração a melhoria dos serviços públicos, a oferta de espaços livres de uso público e o provimento de habitações de interesse social para população que residirem em habitações subnormais ou em unidades habitacionais que venham a ser atingidas pelas intervenções.

Para que uma OUC seja criada é preciso que esteja prevista no Plano Diretor Municipal, e que seja elaborada uma lei municipal específica, contendo o Plano da OUC, e estabelecendo, no mínimo: a) definição da área a ser atingida; b) programa básico de ocupação da área; c) programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação; d) finalidades da operação; e) estudo prévio de impacto de vizinhança; f) contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados, em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos I e II do § 2º do artigo 32 do Estatuto da Cidade; e g) forma de controle de operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil.

Percebe-se, por conseguinte, a complexidade do arranjo conformado pelas Operações Urbanas Consorciadas, podendo ser a razão pela qual ainda não estão sendo amplamente utilizadas pelos municípios brasileiros. Outrora, a partir das experiências de aplicação do instrumento até o momento, observamos que prevalece a sua utilização nas grandes metrópoles brasileiras para a viabilização de Grandes Projetos Urbanos, nos quais se destacam os que estão voltados para a renovação urbana de espaços degradados localizados em áreas acessíveis, que tem favorecido mais os interesses do setor imobiliário, em detrimento de uma distribuição mais igualitária dos seus benefícios para a cidade.

CAPÍTULO 2 - OS GRANDES PROJETOS URBANOS E OS NOVOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS

As práticas de planejamento urbano têm passado por mudanças significativas nas últimas décadas, em consonância com as mudanças estruturais nas esferas política, social e econômica, que marcaram a transição do regime fordista-keynesiano para o regime de acumulação flexível, a nova face do capitalismo.

Segundo Harvey (1996), são indissociáveis os processos de urbanização e de desenvolvimento econômico e as mudanças sociais, tornando-se, portanto, necessária uma análise do papel do planejamento urbano diante da reestruturação das atividades humanas e da dinâmica político-econômica do desenvolvimento geográfico desigual.

Neste momento, em que se consolida o ambiente de competitividade entre as cidades dentro do processo de globalização, especialmente para se interligar as redes de investimentos financeiros, emergem novas práticas de planejamento urbano em função deste objetivo, a partir das quais a imagem da cidade e a vertente empreendedora dos seus governantes são projetadas para o mundo.

Entre as novas práticas destacam-se o *planejamento estratégico de cidades*, o *city marketing*, e os *projetos urbanos*. Uma ênfase é dada para a realização de projetos urbanos de larga escala, inclusive quando da execução de planos estratégicos, que devem se voltar, entre outros objetivos, a facilitar a implantação de grandes projetos urbanos, executados por meio de parcerias público-privadas.

Os grandes projetos urbanos são caracterizados pela extensão territorial que abrangem e/ou pelo volume de financiamento público investido. Conquanto, uma importante vertente destes projetos são os impactos na cidade em diversos setores, e as mudanças, sobretudo, institucionais promovidas por eles.

Para que esta nova forma de pensar a cidade se concretize e os Grandes Projetos Urbanos - GPU sejam viabilizados, é necessário que os governos locais assumam a posição de protagonistas no processo de desenvolvimento urbano. Esta sugestão é resultado do debate pela busca de soluções para a crise econômica e fiscal que atingiu muitas cidades do mundo capitalista a partir da década de 1970.

Desde então, conferências mundiais discutem a questão e lançam orientações aos governos urbanos para que se tornem mais inovadores e empreendedores, abertos para explorar diferentes meios para aliviar suas condições miseráveis e assim assegurar um futuro melhor para suas populações+ (HARVEY, 1996, p.49).

Nestes termos foi anunciado num colóquio realizado em Orleans, em 1985. Uma década depois, em 1996, na Conferência Habitat II, realizada em Istambul, foi a vez dos pensadores Jorgi Borja e Manuel Castells lançarem as suas ideias para um novo planejamento urbano, tendo por base a experiência, tida como exitosa, do planejamento estratégico na cidade de Barcelona.

De acordo com Borja e Castells (1996, p.155), as grandes cidades devem responder a cinco tipos de objetivos para se tornarem competitivas para o exterior e inserirem-se nos espaços econômicos globais: nova base econômica, infraestrutura urbana, qualidade de vida, integração social e governabilidade.

Dessa forma, os investimentos, no intuito de atrair o consumo, cada vez mais se concentram na melhoria da qualidade de vida, na valorização do espaço, na inovação cultural, na elevação da qualidade do meio urbano, e, ainda, nos atrativos de consumo e entretenimento, que se tornaram facetas proeminentes das estratégias de renovação urbana (HARVEY, 1996, p.55).

Sendo assim, Borja e Castells (1996) dão destaque para o papel do governo local de promover uma imagem forte e positiva da cidade, apoiada numa oferta de infraestrutura e de serviços, que exerça a atração de investidores, visitantes e

usuários solventes, e que facilitem suas exportações, tanto de bens e serviços quanto de profissionais.

O papel promotor e a liderança personalizada . que segundo os autores não precisa ser exercida necessariamente nem exclusivamente pelos governos, podem concretizar-se em diversas práticas urbanas, como: na definição das grandes obras públicas financiadas pelo Estado; na recuperação das áreas obsoletas sob posse de autoridades portuárias, militares ou de ministérios diversos; na definição de novas figuras de planejamento que o vinculem à execução de projetos; na possibilidade de criar *holdings*, consórcios ou empresas mistas; na execução conjunta, com outras administrações e com agentes privados, de grandes operações de desenvolvimento urbano; entre outros (BORJA; CASTELLS, 1996, p. 162).

Desta maneira, os Grandes Projetos Urbanos, nos quais se destacam a renovação das frentes de água, se apresentam como uma oportunidade para que os governos locais exercitem o seu protagonismo enquanto coordenadores do processo de transformação urbana e agentes facilitadores de processos de desenvolvimento econômico e territorial. Sendo ainda um momento propício para promoverem inovações na gestão pública urbana, criando novos arranjos institucionais.

Estes novos arranjos institucionais, que vem sendo incentivados desde a Reforma do Estado, principalmente as novas formas de parceria com o setor privado, podem ser encontrados em algumas experiências mais recentes de renovação de frentes de água promovidas por grandes projetos urbanos, como veremos neste Capítulo 2, no caso emblemático do Projeto Porto Madero, em Buenos Aires . Argentina, na experiência pioneira no Brasil com o Projeto Estação das Docas, em Belém do Pará, e na experiência em curso do Projeto Porto Maravilha, no Rio de Janeiro.

Por conseguinte, temos por objetivo neste capítulo a compreensão dos GPU e a investigação da relação destes com a criação de novos arranjos institucionais, focando nos modelos de gestão, na incorporação de agentes privados, e no papel do Estado enquanto coordenador e defensor do interesse público.

Para isso, vamos fazer uma abordagem das discussões acerca dos GPU com base na literatura que trata atualmente desta temática, do processo de surgimento e declínio das atividades portuárias no meio urbano . possibilitando a liberação de áreas para a recepção dos GPU, e, por fim, nos voltamos para o estudo dos casos de renovação urbana por meio de novos arranjos institucionais nas áreas portuárias de Buenos Aires, Belém do Pará, e do Rio de Janeiro.

2.1. Discussões acerca dos GPU

A noção de *projeto urbano* surge na Europa, ainda nos anos 1970, inicialmente associada às contradições entre projetos arquitetônicos de grandes dimensões e planos urbanos. Posteriormente, o projeto urbano passa a ser entendido como a atuação pública sobre um segmento da cidade, articulada a visão global da mesma e dos seus problemas econômicos e sociais. Torna-se, então, mais atrativa para os investidores privados ao precisar as propostas espaciais, e incluir, além dos aspectos econômicos essenciais, objetivos sociais, culturais e ambientais, e ainda, o acordo entre os diversos atores (INGALINA, 2001 apud LUNGO, 2005, p.5).

De acordo com Lima Jr. (2012), a partir da década de 1980, passam a se destacar as iniciativas de processos de desenvolvimento urbano fundamentadas em intervenções pontuais no espaço físico, que constituem um conjunto relativamente amplo de práticas sintetizadas na noção de projeto urbano, e que remetem a uma nova forma de pensar a cidade, na qual prevalece a lógica de processo e a consideração de diversos atores que fazem parte de um contexto socioeconômico complexo.

Na década de 1990, os Grandes Projetos Urbanos . GPU, junto com o planejamento estratégico e o *city marketing*, passam a se apresentar como modelos que orientam as intervenções no espaço urbano, redefinindo as prioridades do setor público, demandando novas formas de apreensão e representação do tecido social, e subvertendo a lógica das discussões e das ações.

Verifica-se, portanto, a partir dos anos de 1990, a disseminação destas ideias tanto pela circulação de modelos de atuação e de *experts*, como pela elaboração de manuais de gestão municipal, roteiros de planejamento estratégico de cidades e orientações para projetos urbanos, induzindo a promoção e o crescimento econômico, e a competitividade (VAINER et al, 2012).

Desta forma, compreende-se que os GPU estão relacionados à difusão de uma lógica desenvolvimentista que se expressa em estratégias voltadas para o crescimento e a competitividade econômica, contribuindo para a consolidação de regimes políticos e econômicos em diferentes lugares (MOULAERT; RODRÍGUEZ; SWYGEDOUW, 2003 apud LIMA JR, 2006, p.11).

Seguindo este raciocínio, Beatriz Cuenya (2013, p. 22) afirma que:

Na etapa atual, as características dos grandes projetos urbanos contemporâneos encontram sua explicação nos processos de globalização e reestruturação econômica, social e institucional, que marcaram as cidades nos últimos 30 anos. Neste sentido, estes empreendimentos manifestam e sintetizam as mudanças que vêm acontecendo nas condições de produção dos espaços centrais, nas características das demandas por tais espaços, bem como nos modos de intervenção do Estado através de suas políticas urbanas.+

É diante deste contexto que emerge um conjunto de orientações que passa a compor a pauta da política urbana, como a formação de parcerias entre os setores público e privado; a implementação de novos instrumentos e instituições voltadas para o governo urbano; a desregulamentação e/ou flexibilização do aparato legal da cidade e a redução da escala de intervenção/gestão urbana, por meio de projetos de grande impacto no espaço construído das cidades. (SÀNCHEZ et al, 2004, p.42)

Diversos pesquisadores concordam que a busca da competitividade urbana se transformou no principal argumento das políticas urbanas a favor da mudança no enfoque do planejamento urbano, em prol da realização de GPU e das parcerias entre os setores público e privado. Eis que se fala numa crise do planejamento urbanístico, dando lugar aos projetos e às operações urbanas, que combinam as

vantagens de flexibilidade com a eficácia da gestão seletiva e focalizada, e, ainda, uma capacidade de significação simbólica (ABRAMO; RODRIGUEZ, 2005).

Nas últimas décadas, os GPU tem tido destaque também na América Latina, que apresenta uma variedade de projetos e operações de grande porte, sendo justamente esta enorme diversidade, um obstáculo para a análise e classificação dos projetos (LUNGO, 2005), que podem ser desde: a integração e reestruturação urbana por meio da construção de grande infraestrutura de transporte; a reabilitação (ou recuperação/revitalização) de áreas centrais, especialmente projetos de requalificação de áreas portuárias (*waterfronts*, etc) e renovação ou reabilitação de centros históricos; a produção de novas convenções urbanas por meio de operações imobiliárias de interesse comercial (grandes empreendimentos imobiliários); a reabilitação de grandes áreas com habitação de baixa renda degradada; a implantação de polos tecnológicos e científicos; entre outros (LIMA JR., 2012, p.32).

Entretanto, com base na literatura que trata da temática e da análise das experiências, os pesquisadores latino-americanos têm feito um esforço no sentido de levantar os elementos que caracterizam os GPU. No resultado destas pesquisas, o que se percebe, de antemão, é a complexidade dos aspectos que envolvem estes megaprojetos. De modo geral, a literatura aponta para as questões do tamanho ou porte das intervenções, do volume de investimentos (ALTSHULER; LOBEROFF, 2003 apud LIMA JR., 2006, p.15), e, ainda, a capacidade de produzir um aumento de renda fundiária (CUENYA, 2013; SMOKA, 2004 apud LIMA JR., 2006, p.15), entre outras questões.

Dentre as diversas visões que pretendem caracterizar e conceituar os GPU, destacamos a definição de Vainer et al (2012, p.16), que remete os GPU à promoção de uma descontinuidade nos processos de reprodução/apropriação social do espaço urbano ou nos processos de gestão e planejamento das cidades.

Sendo assim, os GPU podem ser apreendidos como intervenções que instauram rupturas na cidade em múltiplas dimensões. Estas rupturas foram classificadas por Lima Jr. (2006, p.16), deixando claro que, muitas vezes, não

podem ser dissociadas nas análises. Portanto, temos como principais formas de rupturas dos GPU:

- a) **Rupturas institucionais**, através da implantação e desenvolvimento de novos tipos de arranjo institucional e administrativo, cuja marca é a parceria público-privada, mas cujas formas podem ser as mais variáveis;
- b) **Rupturas urbanísticas**, pela geração de espaços que introduzem, pela monumentalidade e/ou qualidades particulares, descontinuidades na malha e paisagem urbanas pré-existentes;
- c) **Rupturas legais**, pela criação de regras *ad hoc* que geram descontinuidades no espaço legal da cidade;
- d) **Rupturas na dinâmica imobiliária e no gradiente de valores fundiários**, pela sua capacidade de alterar os ~~%~~atores externos+ que intervêm na determinação dos preços da terra e na conformação e distribuição espacial dos modos de uso do solo;
- e) **Rupturas políticas**, ao instaurar ou reconfigurar coalizões políticas que distribuam legitimidade e hegemonia no espaço urbano;
- f) **Rupturas simbólicas**, ao produzir novas representações e imagens da cidade;
- g) **Rupturas escalares**, ao introduzir novas relações entre esferas local, nacional e internacional, tanto do ponto de vista financeiro-econômico quanto do ponto de vista cultural.

Interessa-nos, em particular para este estudo, a dimensão institucional que, de acordo com Lima Jr. (2006, p.17) referem-se aos processos decisórios e de controle social na montagem e na implementação do projeto, envolvendo a análise: (i) das mudanças institucionais identificadas (atores e organizações participantes, parcerias, etc); (ii) dos novos dispositivos legais e/ou modificações na legislação existente; (iii) das características do processo decisório . inclusive as formas de controle social; (iv) dos modos de operação e implementação do projeto.

Por conseguinte, utilizaremos estas categorias de análise no Capítulo 3, para interpretar os novos arranjos institucionais adotados pelo Projeto Porto Novo no

Recife . o GPU de responsabilidade do Governo do Estado de Pernambuco para a renovação urbana de uma parte significativa da frente de água da cidade.

Ainda em se tratando das modificações provocadas pelos GPU, Cuenya (2013, p.22), que define os GPU como operações de renovação urbanas em grande escala, discorre acerca de três mudanças-chaves na estrutura da centralidade das atuais metrópoles: mudança na rentabilidade dos usos do solo, mudança funcional físico-espacial nas áreas centrais e estratégicas, e mudança nos mecanismos de gestão pública.

Para Cuenya (2013, p.23), a capacidade de produzir extraordinário aumento na rentabilidade do solo é um atributo significativo dos GPU, especialmente quando são implantados em áreas degradadas da cidade mas que são estratégicas quanto ao seu acesso, valor e possibilidade de transformação urbanística.

De forma mais assertiva, Vainer (2013), acredita que a valorização do preço da terra não é uma consequência ou impacto dos GPU, mas, claramente, um dos seus objetivos, quando não o principal objetivo, que tem como condição associada, a expulsão dos mais pobres das áreas adjacentes.

De acordo com Cuenya (2013, p.23), a valorização do solo se dá principalmente por três fatores:

- i) os investimentos que são feitos para acondicionar a área (obras viárias e redes de serviços públicos);
- ii) as mudanças nas leis de uso do solo e nas densidades edilícias que permitam a implantação de usos hierárquicos e um maior aproveitamento do solo;
- iii) os investimentos dos promotores que desenvolvem os empreendimentos imobiliários e constroem edifícios de alta qualidade.

Com relação às mudanças funcionais e físico-espaciais, estão ligadas ao atendimento de uma demanda constituída por uma nova elite que ganha com as

mudanças econômicas e com o mercado de trabalho, uma nova classe social que surge no cenário econômico do pós-fordismo+(CUENYA, 2013, p.25).

Desta forma, os GPU pretendem atender a esta demanda que é procedente de empresas líderes, vinculadas aos setores mais ativos e internacionalizados da economia, bem como os consumidores de maior poder aquisitivo e o turismo mundial. Este fato será observado nas experiências que iremos retratar no final deste capítulo, tanto em Porto Madero (Buenos Aires), na Estação das Docas (Bélem), e no Porto Maravilha (Rio de Janeiro), como no estudo do caso do Recife, do Projeto Porto Novo.

Quanto às mudanças na lógica e no processo de gestão pública dos espaços, referem-se, basicamente, à atuação da administração pública em prol da viabilização dos GPU. Sobre a qual podemos dizer que os GPU apresentam-se como uma chance dos governos locais experimentarem processos de gestão inovadores em parceria com o setor privado, como a criação de agências que possuam certa independência e autonomia para fazer a gestão do empreendimento, e a adoção de instrumentos de captação de mais-valia urbana.

De acordo com Cuenya (2013), desde que o Estado assumiu um papel mais promotor das políticas públicas, do que de executor, passou a se orientar pela lógica do setor privado quanto à rentabilidade do solo. Infelizmente a lógica privada na rentabilidade do solo tem prevalecido sobre os processos inclusivos e democráticos, gerando ações de expulsão das populações pobres, seja direta ou indiretamente.

Dentre os novos instrumentos criados para viabilizar os GPU, destacamos as **agências especiais**, que possuem certa autonomia da estrutura e das normas da administração pública, e são constituídas, muitas vezes, sob a forma de empresas públicas ou organizações sociais.

De acordo com Vainer (2013, p.156), via de regra, a criação destas agências especiais tem sido a recomendação dos manuais de gestão e dos consultores, baseando-se nas prerrogativas de que:

- a) As máquinas burocrático-administrativas tradicionais são lentas, ineficientes e quase sempre despreparadas para lidar com o profissionalismo e agilidade que os PGUs exigem;
- b) As agências autônomas podem constituir a forma institucional ideal para as parcerias público-privadas, e que;
- c) Estas agências contribuem para a blindagem dos projetos, mantendo-os relativamente à margem das disputas e usos usuais da máquina pública.+

Ainda segundo Vainer (2013), as agências especiais apontam para um %autoritarismo+ na tomada de decisões, sobressaltando o caráter técnico ao político. Em alguns casos, no Brasil, como a participação social é um elemento constitutivo das operações urbanas consorciadas, são criadas instâncias de participação cidadã, contudo, muitas vezes, existem apenas para cumprir o protocolo e dar a sensação de legitimidade ao processo, continuando as decisões sendo tomadas por um grupo fechado.

Enquanto Alfredo Garay (2001 apud CUENYA, 2013, p.26), chama atenção para outro instrumento de gestão importante no planejamento das ações de um GPU, que é o **Plano Diretor do Empreendimento**, também conhecido como %*Master Plan*+. Segundo o autor, é este instrumento que vai determinar a nova morfologia urbana, bem como possibilitar a realização de cálculos referentes aos custos e benefícios da operação, além de refletir a imagem urbana.

Beatriz Cuenya (2013) destaca que este tipo de megaprojeto não pode ser encarado como um projeto convencional, dada a sua complexidade, ressaltando, assim, a importância da existência de **instâncias de negociação e acordos**.

Contudo, Lungo (2005), acerca da gestão dos GPU na América Latina, afirma que, pela debilidade das intervenções do setor público no desenvolvimento geral das cidades e pela concepção da terra como um bem privado por excelência, não é possível encontrar muitos exemplos inovadores de gestão do solo em projetos de grande envergadura. Sendo assim, os GPU na América Latina são executados, em

sua maioria, seguindo, quase sempre, as normas que estabelecem os marcos regulatórios prevalecentes nas cidades.

Por fim, quanto ao papel do Estado diante do processo de gestão dos GPU, não é consenso o discurso neoliberal de que os governos devem se limitar a *promover* as intervenções na cidade, participando apenas de forma indireta da gestão dos projetos urbanos. Lungo (2005), por exemplo, defende que por causa dos fatores de escala e complexidade, os GPU exigem, por conseguinte, uma maior, mais moderna, mas também mais decisiva intervenção do Estado.

2.2. Os GPU e a Renovação Urbana das Frentes d'água

A renovação urbana de frentes d'água marítimas ou fluviais . também referendada na literatura pelo termo *waterfronts*, pode ser considerada como uma das tipologias mais polêmicas dos projetos urbanos em larga escala, pelo grau de complexidade que apresentam e pela probabilidade de envolver conflitos de interesses.

O interesse por estas áreas advém dos valores normalmente agregados relativos aos aspectos paisagístico, paisagístico, cultural, patrimonial e fundiário, além da acessibilidade . estando localizadas em áreas urbanas centrais, e de possuírem uma razoável infraestrutura urbana.

Com o quase esgotamento de outras áreas de interesse do capital imobiliário, as frentes d'água, que geralmente abrigam estruturas da atividade portuária e/ou ferroviárias em desuso ou subutilizadas, se mostram como áreas estratégicas para este segmento do mercado.

A renovação destas áreas por meio de Grandes Projetos Urbanos se insere na perspectiva das renovações urbanas em função do processo de globalização, demonstrando que a cidade está apta a atender a nova demanda, representada por uma nova elite empresarial e de profissionais especializados que procuram nas

idades uma melhor qualidade de vida, com locais de trabalho acessíveis, meio ambiente preservado, segurança, serviços urbanos satisfatórios, e espaços de lazer e entretenimento sofisticados.

Por todos esses motivos, as frentes d'água das cidades são, atualmente, áreas cobiçadas para a realização de Grandes Projetos Urbanos e representam historicamente as fases de transição do modo de produção capitalista, desde sua fundação . que normalmente confunde-se com a própria fundação da cidade, até a sua especialização e separação das funções da cidade, chegando à sua fase de decadência em função de não atender mais aos novos padrões portuários, e a atual fase de revalorização.

O modelo de Hoyle (1989 apud MONIÉ; VASCONCELOS, 2012, p.5) representa, de forma cronológica, uma análise da evolução da relação porto-cidade, a partir da distinção de cinco fases, que ilustra bem esse processo de transformação, conforme Figura 03 a seguir.

Figura 03: Modelo cronológico de Hoyle para a evolução da relação Cidade-Porto

ETAPA	SÍMBOLO		PERÍODO	CARACTERÍSTICAS
	Cidade	Porto		
I - Porto-Cidade primitivos			Antiguidade/ Medieval Até o século XIX	Íntima associação espacial e funcional entre cidade e porto
II - Porto-Cidade em expansão			Século XIX – início do século XX	Rápido crescimento comercial/industrial, forças de crescimento para o porto desenvolver-se mais além do limite com a cidade, com cais linear e indústrias de carga fracionada.
III - Porto-Cidade industrial moderno			Metade do século XX	O crescimento industrial (especialmente as refinarias) e a introdução de contêineres/ro-ro(roll-on/roll-off) impõe ao porto a necessidade mais espaços
IV - Recuo da frente marítima			1960-1980	As mudanças na tecnologia marítima induzem o crescimento das áreas de desenvolvimento industrial e marítimo separadas
V - Remodelação da frente marítima (waterfront)			1970-1990	O porto moderno consome grandes áreas (de terra/mar): renovação urbana do núcleo original

Fonte: Monié e Vasconcelos (2012, p.5)

Seguindo o modelo de Hoyle, na primeira fase (Etapa I) temos o surgimento do porto e sua vinculação físico-morfológica e funcional com a cidade, cujas fronteiras entre as atividades portuárias e urbanas eram bastante fluídas.

Na fase seguinte (Etapa II), que se dá entre os séculos XIX e XX, as atividades portuárias e industriais se expandem, transformando a natureza das trocas comerciais e intensificando a circulação de pessoas, bens e informação. É neste período que os portos são dotados de docas para acolher navios maiores, de cais lineares, de modernos equipamentos de manuseio de mercadorias e de estruturas de armazenagem mais especializadas.

No começo do século XX, os portos ainda articulam as funções marítimas e portuárias a um conjunto de atividades comerciais e de serviços. No entanto, com o tempo, o crescimento da atividade comercial e a reestruturação do espaço portuário intensificam a funcionalização do solo urbano, pela metade do século XX (Etapa III).

Em seguida, por volta dos anos 1960 e 1980 (Etapa IV), a mudança de escala na produção, no transporte e no consumo estimula a realocação das estruturas produtivas e das infraestruturas portuárias para fora dos centros urbanos. Eis que se dá a migração dos portos para lugares onde contam com amplas reservas de terra, com calados mais profundos e onde podem instalar um maquinário mais moderno.

Consequentemente, a reorganização das atividades portuárias gera um deslocamento total ou parcial das suas estruturas pra fora da cidade, alterando completamente a dinâmica da região portuária urbana e promovendo o surgimento de um processo de degradação físico-espacial nesta área.

Os tempos de crise econômica e de expansão da cidade para a periferia, ao mesmo tempo em que colaboraram para a estagnação da área portuária, contribuíram, de certa forma, para a constituição de uma reserva fundiária, retomada em momento oportuno de escassez de terrenos vazios nas áreas centrais e de mudanças socioeconômicas e políticas, que possibilitam a superexploração destas áreas por meio de empreendimentos de grande porte.

Desta forma, ainda no século XX, entre os anos de 1970 a 1990 (Etapa V), inicia-se um processo de revalorização das áreas centrais e portuárias, bem como dos seus arredores que juntos compõe a frente da água. Um pouco antes, nos anos 1960, algumas metrópoles já tinham avistado a possibilidade de remodelação de suas frentes marítimas, planejando para estas novos usos, inicialmente mais voltados para a melhoria da qualidade de vida da sua população, com amplos espaços verdes em meio aos empreendimentos imobiliários.

As primeiras experiências de renovação de frentes da água aconteceram nas cidades norte-americanas de Baltimore, Boston e São Francisco, e na cidade de Toronto, no Canadá. De acordo com Monié e Vasconcelos (2012, p. 11), os níveis de lucratividade obtidos com os empreendimentos iniciais e a aceitação da população para com a nova representação dos bairros portuários facilitaram o processo de difusão das propostas de *waterfront* dos Estados Unidos para a Europa e daí para o restante do mundo.

Por conseguinte, os espaços portuários renovados passaram a ser referenciados pela sua capacidade de atrair fluxos de mercadorias, de capital e de pessoas e eventos, que passaram a se constituir como um indicador de maior produtividade dos antigos terminais portuários e da ~~performance~~ da cidade pós-industrial (MONIÉ; VASCONCELOS, 2012).

As novas intervenções no espaço portuário adquirem uma feição polifuncional, ou seja, além dos novos centros comerciais, surgem alguns objetos urbanísticos e arquitetônicos para atividades específicas de lazer e turismo como museus, aquários, marinas e centros de convenção. Contudo, não há linearidade nas operações de *waterfront* quanto aos usos que lhes são conferidos, que podem com tempo se adaptar a novos usos ou atividades mais lucrativas com relação à dinâmica da cidade ou às imposições da globalização (MONIÉ; VASCONCELOS, 2012).

2.3. Os Novos Arranjos Institucionais nos GPU de Renovação de Frentes d'Água

Como o foco desta pesquisa são os arranjos institucionais em grandes projetos urbanos para a renovação de frentes d'água, optamos por analisar preliminarmente três experiências, ocorridas a partir da década de 1990, na América Latina. Em parte pela delimitação temporal e geográfica, buscando relacioná-las aos novos arranjos institucionais incitados pela reforma do Estado, e em parte por encontrarmos uma bibliografia consubstancial sobre os aspectos da gestão destas intervenções urbanas, baseada em discussões atuais a respeito dos processos de globalização e reestruturação dos espaços urbanos.

A primeira experiência pesquisada foi o Projeto Porto Madero, em Buenos Aires . Argentina, que inspirou outras intervenções naquele país e em países vizinhos, assim como no Brasil. Este projeto chama atenção pela criação de uma instituição específica para realizar a gestão do empreendimento, que junto com o seu *Master Plan*, foram responsáveis pela produção de excedentes para o financiamento das obras de infraestrutura urbana e, por conseguinte, a viabilização da proposta.

Em seguida, passamos à experiência de Belém do Pará, com o Projeto Estação das Docas, pioneiro em renovações de frente d'água no Brasil, que conta com a criação de uma organização social para a gestão dos espaços criados.

E, por último, temos o Projeto Porto Maravilha, na cidade do Rio de Janeiro, sobre o qual, apesar de estar em andamento, é possível ter uma apreensão dos arranjos institucionais montados para a sua gestão, que seguem, parcialmente, a linha do Projeto Porto Madero.

2.3.1. Projeto Porto Madero Ë Buenos Aires

O Projeto Porto Madero significou a reurbanização da área portuária desativada de Buenos Aires, na Argentina, com uma localização estratégica, ao lado do centro administrativo e financeiro da cidade. A região, de 170 hectares, possuía um conjunto de 16 edifícios degradados, porém com alto valor patrimonial, que são as antigas docas do porto. Além disso, possuía diversos terrenos vazios que conformavam uma área em potencial para transformações urbanas. Somam-se a estes aspectos, os valores ambiental e paisagístico, dados pela área de preservação ambiental e pelos espelhos d'água.

O programa inicial do Projeto Porto Madero considerou a implantação de atividades comerciais, culturais, e de lazer, como cafeterias, restaurantes, escritórios, serviços comerciais em escala moderada, e atividades afins, integrando uma pluralidade de usos terciários que poderiam ser abrigados nos 16 antigos depósitos portuários (as docas) e, ainda, a criação de um parque central metropolitano.

O projeto destacou-se não apenas pelas transformações verificadas nos espaços e na nova dinâmica econômica e social incorporada, mas também pela forma como foi pensada a gestão do empreendimento pelo Estado, que teve como base a criação de uma instituição autônoma para administrar todas as fases do processo.

Nas imagens a seguir temos uma ideia do cenário que foi reconstruído na região de Porto Madero. Na Figura 04 podemos ver os galpões reformados e os novos edifícios por trás deles, e ainda a Ponte da Mulher, também construída neste período de renovação urbana do bairro. Já na Figura 05 temos um panorama mais amplo da área, a partir da vista aérea de uma parte do território de Porto Madero.

Figura 04: Vista dos galpões reformados do Porto Madero, com os prédios novos ao fundo e a Ponte da Mulher a frente.



Fonte: Disponível em <<http://arktetonix.com.br/2011/09/urbano-1-puerto-madero>>
Acesso em: 10 nov. 2013

Figura 05: Vista aérea de Porto Madero.



Fonte: Disponível em <http://paginasenportugues.blogspot.com.br/2010_11_01_archive.html>
Acesso em: 10 nov. 2013

A fase inicial do projeto é marcada pela negociação entre o Poder Executivo Nacional e a Municipalidade de Buenos Aires, que, apesar da difícil conjuntura econômica do país naquele momento, concordaram em levar adiante a ideia de uma intervenção urbana defendida como uma %operação de prestígio+ pela Secretaria de Planejamento de Buenos Aires, e o seu assessor . o arquiteto Alfredo Garay, que se tornaria o responsável pela coordenação da operação (GOPEGUI; NÚÑEZ, 2013).

Desta forma, em 15 de novembro de 1989, o Ministério de Obras e Serviços Públicos Nacional, a Municipalidade de Buenos Aires, e a Secretaria Geral da Presidência firmaram um convênio para a criação da *Corporación Antigua Puerto Madero S.A.*, concebida como uma empresa urbanizadora estatal sob a forma de uma sociedade anônima e regida pela legislação do direito privado, para a qual se transferiu o domínio dos terrenos do Governo Nacional dentro da área de interesse para dar início às operações referentes ao Projeto Porto Madero (GOPEGUI; NÚÑEZ, 2013).

De acordo com o seu decreto de criação (Decreto nº 1.279/1989), a Corporação estava habilitada a realizar todo tipo de transação imobiliária necessária para o desenvolvimento da operação urbana, tais como: venda, concessão, permuta, locação, incorporação total ou parcial. Segundo Gopegui e Núñez (2013), a Corporação se apresenta como um ator institucional que transcende o âmbito municipal, nacional e portuário (Administração Geral dos Portos), convertendo-se como a instituição responsável pelo projeto.

A criação da Corporação é seguida da fase de elaboração da proposta urbanística. Para isso, um segundo convênio é firmado, desta vez entre o Governo Municipal e a Cidade de Barcelona para a construção de um plano estratégico para o bairro de Porto Madero, que foi desenvolvido por arquitetos catalães e argentinos, mantendo-se em vigor entre setembro de 1990 e maio de 1991. Este curto período de vigência do plano está relacionado com a entrada da Sociedade Central de Arquitetos - SCA no processo (GOPEGUI; NÚÑEZ, 2013).

Neste momento, desencadeia-se uma forte oposição à proposta, liderada por *La Nación*, um dos principais jornais de Buenos Aires, e pela Sociedade Central de Arquitetos - SCA, que reclamavam por uma maior participação de profissionais locais na elaboração da proposta. Sendo assim, a Corporação resolveu convidar a SCA para ser parceira do projeto, neutralizando a sua oposição. Desta parceria surge o Concurso Nacional de Ideias para a elaboração da proposta urbanística, ou o *Master Plan* definitivo (GOPEGUI; NÚÑEZ, 2013).

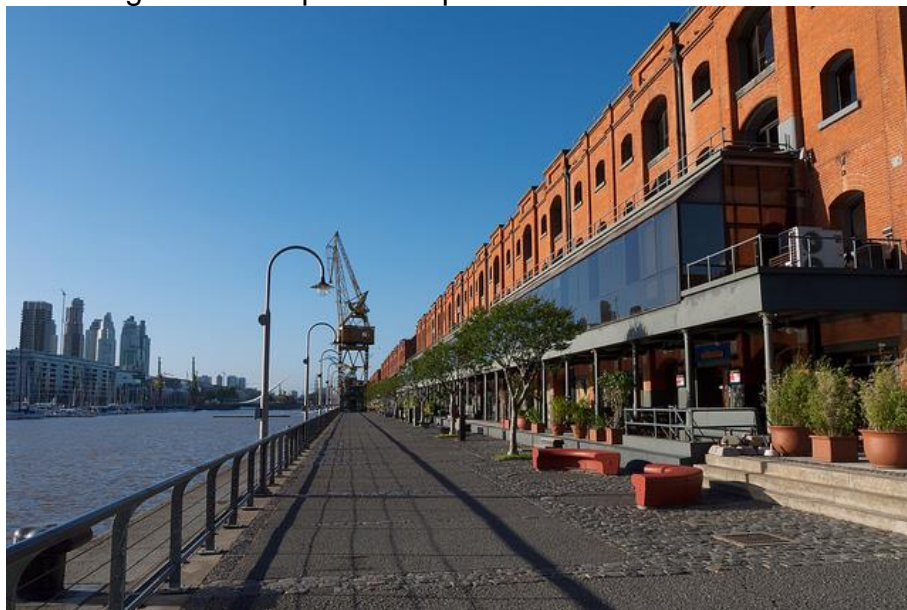
Em simultâneo, dá-se início à comercialização e reabilitação dos primeiros galpões de Porto Madero, trazendo para o ~~logo~~ o setor privado, representado, neste momento, por promotores imobiliários, empresas de investimentos e construtoras (GOPEGUI; NÚÑEZ, 2013).

O impacto desta primeira operação seria crucial não apenas para os edifícios que foram reformados e adaptados aos novos usos, mas também pela valorização dos terrenos vizinhos e o financiamento das obras de infraestrutura urbana, dando início a um processo de transações imobiliárias e obras públicas que se retroalimentam (GOPEGUI; NÚÑEZ, 2013).

Além disso, a concretização desta primeira fase contribuiu para dar credibilidade à operação urbana, atraindo grandes investidores para as etapas seguintes (CORRAL; CUENYA, 2011).

A imagem a seguir (Figura 06) nos mostra os galpões recuperados para a instalação das novas atividades comerciais, na primeira fase de execução do Projeto Porto Madero.

Figura 06: Galpões recuperados em Porto Madero.



Fonte: Disponível em <<http://arktetonix.com.br/2011/09/urbano-1-puerto-madero>>
Acesso em: 10 nov. 2013

Nesta primeira rodada de comercialização de imóveis, a Corporação estabeleceu restrições aos investidores privados para que efetuassem a construção ou reforma dos galpões num prazo determinado, buscando acelerar o funcionamento dos novos espaços e evitar a formação de um mercado de terras pelos investidores (CORRAL; CUENYA, 2011).

Mesmo assim, os promotores privados conseguiram articular a especulação do solo, ainda que sem atrativos adicionais. Os primeiros compradores revenderam, portanto, os terrenos, por um valor bem superior ao que os adquiriram, e com isso financiaram a compra de novos terrenos e inclusive das obras (CORRAL; CUENYA, 2011).

A Corporação, atuando enquanto promotora, implementou uma estratégia de venda controlada da terra, liberando-a para comercialização aos poucos numa sequência programada para ir capturando ganhos de uma área para investir na melhoria de infraestrutura de outras áreas (CORRAL; CUENYA, 2011).

De acordo com Corral & Cuenya (2011), a venda controlada é uma estratégia comum entre os promotores privados, na qual se reserva para o final das melhores parcelas, ou maiores, como foi o caso de Porto Madero.

De acordo com Garay (2011), o processo de comercialização dos terrenos pode ser compreendido por três momentos:

- (i) O primeiro, entre 1989 e 1992, refere-se à comercialização dos edifícios das antigas docas;
- (ii) O segundo momento, entre 1993 e 1995, verificou-se a existência de dificuldades nas negociações, levando a publicação de uma normativa urbanística específica para a área do empreendimento, e;
- (iii) O terceiro momento, entre 1996 e 2000, caracteriza-se pela aceleração das vendas dos terrenos. Neste último período é efetuada uma diminuição das exigências no processo licitatório (tipo de projeto, factibilidade, antecedentes) e efetua-se o aumento do tamanho das

unidades comercializadas, em função de atrair os grandes investidores que operam sobre um produto comprovado, com os riscos diminuídos.

Ao final da década de 1990, estando todos os ativos comercializados (os edifícios das docas e os terrenos), a *Corporación Antigua Puerto Madero* se transformou oficialmente numa empresa privada e passou a competir no mercado com outros promotores privados, e, ainda, a exportar o seu *know-how* para fora da cidade e do país (CORRAL; CUENYA, 2011).

Para poder participar do mercado imobiliário, a Corporação alterou o seu estatuto, em 1999, incluindo nos seus objetivos a urbanização de áreas fora e dentro da Argentina, e ficou autorizada a operar como imobiliária, construtora, promotora, urbanizadora, consultora, gerente de projetos, administradora, diretora, auditora e gestora de investimentos (CORRAL; CUENYA, 2011).

Uma vez finalizada a fase de comercialização, a Corporação assumiu a responsabilidade pela manutenção dos espaços públicos. E realizou, ainda, uma inversão numa área que não fazia parte do projeto originalmente, a recuperação da área conhecida como Costenera Sur, justificando que não podia permanecer aquele espaço degradado junto da área reabilitada (CUENYA, 2011).

Segundo Alfredo Garay (2011), que foi o coordenador da operação urbana, o autofinanciamento das obras de infraestrutura urbana foi uma condição fundamental para se legitimar a operação, e, ainda, lamenta não terem recorrido a um financiamento externo, como de uma fonte multilateral, por exemplo, para terem melhores resultados na intervenção urbana.

A pesquisadora Beatriz Cuenya (2011), por sua vez, questiona a falta de transparência na prestação de contas dos ganhos capturados pela Corporadora. Isto ocorre porque a empresa é regida pelas leis do direito privado, que não correspondem às mesmas regras de controle da administração pública, e, portanto,

não é obrigada a participar do sistema de controle dos recursos da administração pública.

Em resumo, temos que o Projeto Porto Madero chama atenção inicialmente pela sua abrangência territorial, e por ser uma proposta voltada essencialmente para o desenvolvimento econômico. A sua inovação reside, contudo, nos aspectos da gestão, tendo como fator principal a criação de uma agência especial para a gestão de todas as etapas do empreendimento, em substituição à participação direta do Estado nesse processo, e no autofinanciamento das obras a partir da venda dos imóveis, bem como no plano de atração dos investidores ao longo das fases do projeto.

Percebe-se que a aliança entre os governos nacional e local foi fundamental para a viabilização da ideia, bem como a negociação com a sociedade civil, resultando na inserção da Sociedade Central de Arquitetos como parceira do projeto, e em mudanças no processo de elaboração do *Master Plan*.

Não obstante, apesar de não ter tido grande conflitos de interesse, a operação urbana é questionada justamente no seu aspecto mais inovador, no formato institucional escolhido para a criação da *Corporación Antigua Puerto Madero*, por não permitir uma transparência na gestão dos recursos financeiros. Além do que, esta instituição, finalizada a operação urbana, se lança para o mercado, tornando-se efetivamente uma empresa privada, o que demonstra o caráter gerencial que a caracteriza.

2.3.2. Projeto Estação das Docas Ë Belém

O Porto de Belém, construído numa área aterrada, foi fundado em 1903 e passou por um processo de renovação urbana nos anos 1990, com a implantação do Projeto Complexo Turístico Estação das Docas, localizado numa porção da frente d'água de Belém voltada para a Baía do Guarajá.

Historicamente, nesta área pertencente ao Porto era feita a estocagem de produtos nos seus armazéns, que perderam a funcionalidade a partir do declínio do ciclo da borracha, em meados de 1930, quando a região portuária começou a vivenciar um processo de abandono e degradação (TOMAZI, 2011).

Além da crise socioeconômica que reduziu as atividades do porto, a movimentação de navios ficou limitada a embarcações com menos de 20 toneladas e até 8 metros de calado, atendendo, no entanto, de forma satisfatória nestas condições (ARRUDA, 2003).

No ano de 2000, esta região foi tombada pelo Departamento do Patrimônio Histórico, Artístico e Cultural do Estado do Pará - DPHAC, ficando reconhecido oficialmente o seu valor histórico e cultural, no mesmo ano em que a Estação das Docas começou a funcionar (CAMPOS & RODRIGUES, 2012).

Era notório também o seu valor fundiário, e a acessibilidade desta área da cidade, bem como a presença de uma razoável infraestrutura urbana, fatores que tornaram a área visada por alguns setores emergentes da economia (LIMA, 2000 apud PONTES, 2007, p.6).

O Governo do Estado do Pará, percebendo as qualidades desta área portuária subutilizada, desenvolve a partir de 1992, o Projeto Complexo Turístico Estação das Docas, nos moldes das intervenções urbanísticas de frentes d'água que vinham sendo implementadas em diversas partes do mundo.

Na imagem a seguir, Figura 07, temos uma vista panorâmica dos três armazéns que foram recuperados para abrigar os novos espaços concebidos pelo Projeto Estação das Docas.

Figura 07: Vista aérea da Estação das Docas.



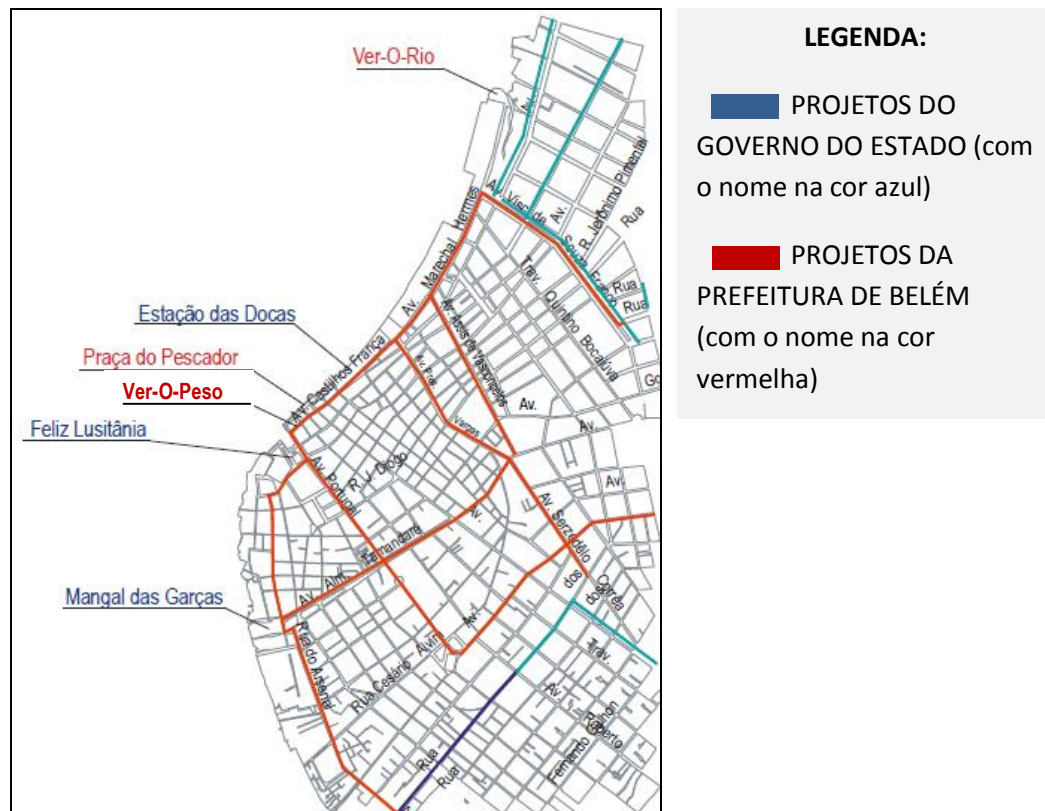
Fonte: Disponível em <<http://www.portal2014.org.br/cidadessedes/noticias/80/ESTACAO%20DAS%20DOCAS.html>> Acesso em: 10 nov. 2013

Alguns autores se remetem ao Projeto Estação das Docas como uma proposta de renovação do *waterfront* da cidade, entendendo como a recuperação de áreas de frente d'água com vistas ao turismo ou outras atividades rentáveis, que inserem a área no círculo de competição das cidades por mais investimentos.

De acordo com Sánchez e Beraldinelli (2004), o Projeto da Estação das Docas foi, de alguma forma, influenciado pela perspectiva de intervenções urbanas representada pelos Grandes Projetos de Desenvolvimento Urbano. Segundo as autoras, a Estação das Docas foi a primeira experiência de renovação de frente d'água no Brasil, que reproduziu na prática um padrão globalizado de urbanismo de *waterfront*.

Segundo Ultramari (2006), o Projeto Estação das Docas faz parte de um conjunto de ações que visam a revalorização da Orla de Belém do Pará, de iniciativa, não integrada, dos governos estadual e municipal, tendo como exemplos também: o Projeto Ver-o-Rio, o Complexo do Ver-o-Peso, o Projeto Feliz Luzitânia, o Mangal das Garças (destacados na Figura 08 abaixo), e ainda, o Terminal Fluvial Turístico da Praça Princesa Isabel, e o Projeto Cidade Criança.

Figura 08: O centro antigo de Belém e os projetos do Governo do Estado



Fonte: PONTES (2004, p. 163)

Estas propostas, apesar de darem a aparência de uma política integrada, constituem, na verdade, projetos urbanos isolados, que fazem uso dos valores patrimoniais e paisagísticos da região central de Belém, e da relação histórica da cidade com as águas (SÀNCHEZ; BERARDINELLI, 2004).

De acordo com Amaral (2005), as intervenções por parte do Governo do Estado do Pará na Orla de Belém compõem um projeto maior de ações estratégicas do estado voltadas para o desenvolvimento do turismo, onde se destacam: a construção de um novo Centro de Convenções, a modernização do aeroporto internacional Val-de-Cans, a reurbanização da praia do Maçarico, as melhorias no Aeroporto de Soure, a construção da Hidrovia do Marajó, o Parque Ecoturístico do Guamá, o Complexo Estação das Docas, o Planetário de Belém, o Parque Naturalístico Mangal das Garças, o Pólo Joalheiro São José Liberto, o Núcleo Histórico Feliz Lusitânia, entre outros.

Ainda conforme este autor, a intenção do Governo do Pará é de promover a reformulação do papel do estado como regulador e mediador, e formular uma visão estratégica do território, a exemplo da elaboração de um plano detalhado de desenvolvimento do turismo para todo o estado do Pará, com a consultoria da Empresa Espanhola THR (PARÁ, 2002: 26 apud AMARAL, 2005, p.151). Este posicionamento do governo estadual é observado no seguinte discurso:

%O governo do Pará desde 1995 promove profunda reforma no seu aparelho operativo, no sentido principal de deslocar seu foco de Estado Provedor, para o exercício do papel de regulador da iniciativa privada e de mediador das políticas públicas no seu território. As vertentes principais das suas ações estratégicas têm sido a verticalização com agregação de valor em setores vocacionais do Estado como: a mineração e a agroindústria e o desenvolvimento do turismo+ (PARÁ, 2002, p. 57 apud AMARAL, 2005, p.151).

Verifica-se, ainda, a relação do Projeto Estação das Docas com as estratégias de fortalecimento metropolitano. Segundo LIMA et al (2006, p.122), os projetos Estação das Docas, Mangal das Garças e Feliz Lusitânia representam algumas das estratégias de fortalecimento metropolitano em Belém formuladas pelo governo estadual pela via do desenvolvimento do turismo. Segundo os autores, são projetos de %grande apelo popular, arrojo arquitetônico e paisagístico para a preservação do patrimônio histórico, desprovidos de uma visão mais ampla de desenvolvimento urbano+.

Dessa forma, o Projeto Estação das Docas foi desenvolvido, a partir de 1992, sob a coordenação da Secretaria Executiva de Turismo . SECULT, que promoveu um concurso para a escolha do projeto arquitetônico e urbanístico da antiga área portuária, abrangendo três dos seus armazéns portuários e o antigo Galpão Mosqueiro-Soure, delimitando uma área de 32.000 m² e 500 metros de extensão de orla fluvial na Baía de Guarajá (AMARAL, 2005, p.156; NEVES et al, 2009, p.99).

As obras de reforma das antigas instalações portuárias e de reurbanização do espaço público tiveram início em 1997, sendo concluídas no ano 2000, a partir do qual o Complexo Turístico Estação das Docas começa a funcionar, exibindo seus

novos espaços criados para as atividades de lazer e turismo, com a oferta de sofisticados serviços no interior das edificações, e de espaços públicos de passeio e de contemplação da Baía de Guarajá ao seu redor.

Com a inserção dos novos usos, o Armazém 1 ficou conhecido como *Boulevard das Artes*, oferecendo cafés, cervejaria, loja de quitutes regionais, exposições de arte, antiguidade e artesanato, o Museu do Porto, e ainda grandes varandas externas, e uma galeria de lojas e serviços. O Armazém 2 (que pode ser visto na Figura 10, na página seguinte) foi chamado de *Boulevard da Gastronomia*, pelos restaurantes instalados e outros estabelecimentos afins, apresentando também varandas externas como extensão das áreas internas. O Armazém 3 passou a ser o *Boulevard de Feiras e Exposições*, sendo composto por um teatro e áreas para grandes exposições e feiras. Por último, o antigo Galpão Mosqueiro-Soure que foi transformado num terminal hidroviário para atracação de barcos para passeios turísticos e de lazer (AMARAL, 2005).

Um destaque também é dado para a conservação, além da estrutura dos armazéns portuários, das aparelhagens, mesmo sem uso, para compor o cartão postal do Projeto, conforme pode ser visto na Figura 09, a seguir. Já na Figura 10 podemos ver o Armazém 2 após a sua reforma.

Figura 09: Vista da Estação das Docas, com destaque para os antigos equipamentos.



Fonte: Disponível em <<http://favoritasdoflickr-landnick.blogspot.com.br/2010/08/estacao-das-docas-em-belem-do-para.html>> Acesso em: 10 nov. 2013

Figura 10: Armazém 2 (Boulevard da Gastronomia) da Estação das Docas



Fonte: Disponível em <<http://joilsonrodrigues.blogspot.com.br/2012/08/estacao-das-docas-por-joilson-santos.html>> Acesso em: 10 nov. 2013

Com relação aos aspectos da gestão do empreendimento, a área da Estação das Docas foi arrendada pela Companhia das Docas do Pará . CDP para o Governo do Estado, por um período de 25 anos (NEVES et al, 2009), arcando o estado com a transferência das instalações da CDP que ficaram em torno de R\$ 12 milhões, além do investimento para a implantação do projeto (AMARAL, 2005).

As obras necessárias para o funcionamento dos novos espaços planejados foram orçadas inicialmente, na época do concurso para a escolha do projeto, em R\$ 6,2 milhões. Dois anos depois, esse valor foi aumentado para R\$ 9,3 milhões, passando depois para R\$ 16, 2 milhões, até chegar ao valor final de R\$ 25 milhões (AMARAL, 2005).

De acordo com Fernandes (2011, apud AMARAL, 2005), este aumento extraordinário é justificado pela necessidade de tornar os espaços mais ricos, dotando-os de melhores materiais construtivos e de elementos que oferecem mais conforto aos usuários solventes que passariam a frequentá-los, visto que, para ocupar os novos espaços foram selecionadas as empresas com maior estabilidade no mercado e voltadas para um grupo seletivo de consumidores.

Para a gestão do empreendimento foi criada a Organização Social Pará 2000⁸, uma instituição caracterizada como pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos cujas atividades são dirigidas à prestação de serviços sociais, sendo subsidiada pelo governo estadual e composta pela SECULT e por diversos segmentos da sociedade civil (NEVES et al, 2009).

A O.S. Pará 2000 tinha como meta tornar o empreendimento autossustentável num prazo de um ano após o início do seu funcionamento, contudo passados quatro anos o empreendimento além de não se mostrar autossustentável, apresentou prejuízos financeiros, dado o alto índice de inadimplência condominial (LIMA; TEIXEIRA, 2006 apud NEVES et al, 2009, p.103).

Dessa forma, o governo estadual viu-se obrigado a injetar recursos públicos para permitir a continuidade do seu funcionamento, cogitando, inclusive assumir a administração do empreendimento em caráter definitivo (LIMA; TEIXEIRA, 2006 apud NEVES et al, 2009, p.103).

Por conseguinte, em 2002, o estado passou a subsidiar os custos operacionais da Estação das Docas com um valor de aproximadamente R\$ 70.000,00 por mês. Segundo Arruda (2003), um dos elementos que mais pesavam nos custos operacionais era o fornecimento de energia elétrica, já que o empreendimento, concebido no modelo de um Shopping Center, tinha seus espaços internos todos climatizados.

Para finalizar, fica claro no discurso estatal, que envolve o Projeto Estação das Docas, a intenção do Governo do Estado do Pará em promover uma imagem de modernidade da sua gestão, quando declara que pretende fazer uma reestruturação do papel do Estado, e se volta para a realização de projetos de grande visibilidade, lançando-se também na utilização de novos arranjos institucionais, como a criação da organização social, e a realização de uma Parceria Público-Privada. Entretanto,

⁸ LEI Nº 5.980, de 19 de julho de 1996, e DECRETO Nº 3.876, de 21 de janeiro de 2000.

resulta que a criação da O.S. Pará 2000, por si só, não foi suficiente para garantir a sustentabilidade do investimento.

No que se refere ao planejamento urbano, o Projeto Estação das Docas, apesar de aparentar ter uma relação com os demais projetos urbanos para a Orla de Belém, constitui uma proposta isolada neste conjunto de projetos, caracterizando uma das novas práticas do planejamento urbano que vêm sendo criticadas pelo meio acadêmico.

Por último, podemos dizer que o Governo do Estado do Pará atua no Projeto Estação das Docas com o papel de empreendedor, quase que exclusivamente, na promoção de um projeto isolado e voltado para uma demanda solvente. Em toda caso, a experiência do Projeto Estação das Docas constitui-se um marco na renovação de frentes de água no Brasil, sendo disseminada com um modelo para as outras cidades do país.

2.3.3. Projeto Porto Maravilha É Rio de Janeiro

O Projeto Porto Maravilha apresenta-se de uma Operação Urbana Consorciada . OUC, sob a responsabilidade da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, mas que conta também com o apoio do Governo Federal e do Governo do Estado do Rio de Janeiro, e que tem como objetivo a renovação urbana da região portuária com uma área de 5 milhões de m², que engloba quatro Regiões Administrativas do Município do Rio de Janeiro, comportando os Bairros da Saúde, Gamboa e Santo Cristo, e tem como limites as Avenidas Presidente Vargas, Rodrigues Alves, Rio Branco, e Francisco Bicalho, conforme pode ser visto na Figura 11, com a demarcação da área da OUC.

A Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio de Janeiro, conhecida como Projeto Porto Maravilha, tem como obras principais: a construção de túneis, a reurbanização de vias e calçadas; a reconstrução de redes de infraestrutura urbana (água, esgoto e drenagem), a implantação de ciclovias, o plantio de árvores, a demolição do Elevado da Perimetral com 4km de extensão; a

construção de três novas estações de tratamento de esgoto, e a construção do Museu do Amanhã.

Figura 11: Delimitação da área de atuação do Projeto Porto Maravilha.



Fonte: Disponível em <<http://www.portomaravilha.com.br/web/sup/OperUrbanaApresent.aspx>>
Acesso em: 02 dez. 2013

Nas imagens a seguir podemos ver uma simulação de algumas destas propostas, como a construção da via expressa em substituição ao Elevado da Perimetral (na Figura 12), a construção do Museu do Amanhã, projetado pelo Arquiteto Catalão Santiago Calatrava (na Figura 13), e o Veículo Leve sob Trilhos que passará na frente do Museu de Arte do Rio . o MAR (na Figura 14).

Figura 12: Projeção da construção da via expressa em substituição ao Elevado da Perimetral.



Fonte: Disponível em <www.portomaravilha.com>
Acesso em: 02 dez. 2013

Figura 13: Simulação do Museu do Amanhã, projetado pelo arquiteto Santiago Calatrava.



Fonte: Disponível em <www.portomaravilha.com>
Acesso em: 02 dez. 2013

Figura 14: Projeção da passagem do VLT em frente ao Museu de Arte do Rio . MAR.



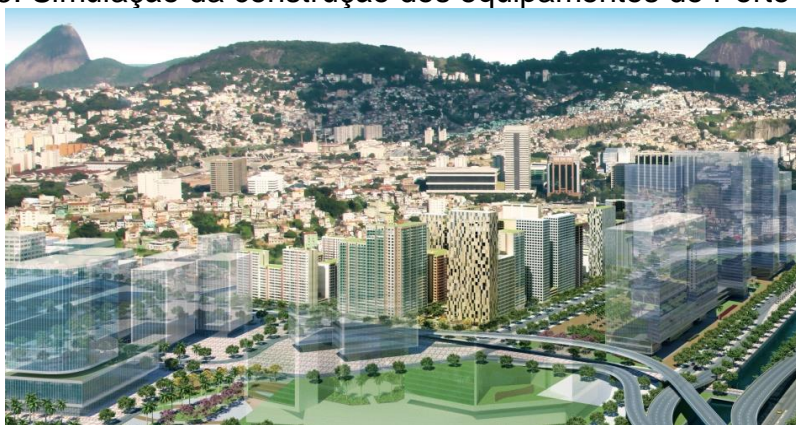
Fonte: Disponível em <www.portomaravilha.com>
Acesso em: 02 dez. 2013

Entre as obras, a componente mobilidade urbana é um dos destaques do Projeto Porto Maravilha pela transformação consubstancial que promete efetuar na região portuária, articulando-a com a área central da cidade, e dotando-a de um sistema de transporte moderno, o Veículo Leve sobre Trilhos . VLT, além da construção de uma via expressa em substituição ao Elevado da Perimetral, da criação de ciclovias, e da construção de um teleférico que atravessará o Morro da Providência.

O Projeto comporta, ainda, ações relativas à prestação de serviços, divididos em três categorias: (i) conservação e manutenção . ações de pavimentação de ruas, sinalização, manutenção das áreas públicas, do sistema de drenagem e da iluminação pública; (ii) paisagismo . plantio e adubação, poda de árvores, limpeza e manutenção das áreas verdes; (iii) operação viária . apoio à eventos, apoio aos usuários, sinalização, monitoramento, acionamento e campanhas de trânsito.

Uma primeira fase das obras encontra-se finalizada, e a segunda, iniciada em julho de 2012, está em andamento. A previsão é de que a reurbanização de toda a região será concluída até 2016, quando acontecem os Jogos Olímpicos Mundiais no Rio de Janeiro, que se tornou a principal motivação para a realização do Projeto Porto Maravilha, desde quando foi incluída no projeto a construção de um conjunto de equipamentos que funcionarão em apoio aos Jogos Olímpicos, cuja simulação da sua implantação pode ser vista na Figura 15 abaixo.

Figura 15: Simulação da construção dos equipamentos do Porto Olímpico.



Fonte: Disponível em <portomaravilha.com>
Acesso em: 02 dez. 2013

A Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio de Janeiro passou a existir após a promulgação de três legislações municipais: as Leis 101/2009 e 102/2009, ambas de 23 de novembro de 2009, que promovem respectivamente, a criação da OUC da Região do Porto do Rio e da Área Especial de Interesse Urbanístico . AEIU da Região do Porto, e a criação da Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro . CDURP; e a Lei 5.128/2009, de 16 de dezembro de 2009, que concede benefícios fiscais para transações relacionadas à OUC.

Conforme De Oliveira (2013), estas legislações foram votadas em regime de urgência, menos de um mês depois do anúncio da vitória carioca na competição para sediar os Jogos Olímpicos de 2016.

Logo após a notícia da aceitação da cidade do Rio de Janeiro como sede dos Jogos Olímpicos de 2016, a Prefeitura e as autoridades locais se mobilizaram para incluir os principais equipamentos olímpicos na Região Portuária. O Comitê Olímpico Internacional - COI, por sua vez, autorizou apenas a inclusão do Centro de Operações Técnicas e da Vila de Mídia, ficando as demais instalações na Barra da Tijuca, conforme proposta inicial (DE OLIVEIRA, 2013).

De acordo com Sánchez e Broudehoux (2014, p.136), a realização de eventos de caráter mundial legitima a adoção de um quadro político-institucional excepcional, autorizando a flexibilização de certas regras e obrigações para agilizar a realização de intervenções urbanas que beneficiarão o evento. Desta forma, percebe-se como a Prefeitura do Rio de Janeiro aproveitou a realização do megaevento esportivo na cidade, incluindo parte dos equipamentos necessários na região portuária como estratégia para a construção de coalizões e consensos em prol da viabilização do Projeto Porto Maravilha.

De Oliveira (2013, p. 241), alerta, ainda, para os acordos que foram feitos antes da apresentação da proposta oficial. De acordo com a autora, a influência do setor privado empresarial fica clara quando se verifica que a essência do documento oficial apresentado reproduz quase que na íntegra uma proposta consubstanciada no *Relatório Urbanístico da Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha*, elaborada pelas empresas OAS, Odebrecht Engenharia e Construções, e Carioca Engenharia, que viriam a se tornar, em 2010, no Consórcio Porto Novo, declarado na licitação para a PPP do Projeto Porto Maravilha como único concorrente habilitado.

Este documento supracitado foi elaborado um pouco antes da formalização do Projeto Porto Maravilha, e já continha a Parceria Público-Privada . PPP, as principais diretrizes físico-territoriais e parâmetros urbanísticos e o *modus operandi*

dos Certificados de Potencial Adicional de Construção . CEPAC, de forma muito parecida com o que é apresentado no Projeto Porto Maravilha (DE OLIVEIRA, 2013).

A viabilização da OUC Porto Maravilha dependeu, em parte, da permissão para a utilização de diversos instrumentos urbanísticos, dada pelas próprias legislações que criaram a OUC e seus componentes. A Lei 101/2009, que cria a AEIU da Região do Porto, autorizou a aquisição e alienação de terrenos por parte da Prefeitura Municipal para a consecução da OUC, em concordância com o programa básico da operação.

Os imóveis adquiridos poderão ser utilizados na integralização de ações de emissão da CDURP. E fica instituído, ainda, o direito de preempção em favor do Município para a aquisição de imóveis situados na AEIU, para ordenação e direcionamento da expansão urbana, implantação de equipamentos urbanos e comunitários, criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes, assim como para proteção de áreas de interesse histórico, cultural e paisagístico, nos termos dos arts. 25 a 27 do Estatuto da Cidade (Lei Federal n.º 10.257/2001).

A Lei Municipal nº 101/2009 autoriza, ainda, a utilização dos instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade como: a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso do solo; a cessão ou qualquer outra forma de transferência do direito de construir; o estudo do impacto de vizinhança; o direito de preempção, e; o direito de superfície, além dos instrumentos previstos no Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro.

Por outro lado, a Lei 102/2009, autoriza o município a criar uma espécie de agência especial para a gestão da OUC Porto Maravilha, a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro . CDURP, sob forma de sociedade por ações na modalidade sociedade de economia mista.

A CDURP tem a finalidade legal de: (i) promover, direta ou indiretamente, o desenvolvimento da AEIU da Região do Porto do Rio de Janeiro; (ii) coordenar,

colaborar, viabilizar ou executar a implementação de concessões, em quaisquer das modalidades previstas nas legislações federais, bem como outras formas de associação, parcerias, ações e regimes legais que contribuam ao desenvolvimento da AEIU; (iii) disponibilizar bens, equipamentos e utilidades para a Administração Pública, direta ou indireta, para concessionários e permissionários de serviço público, ou para outros entes privados, mediante cobrança de adequada contrapartida financeira, e; (iv) gerir os ativos patrimoniais a ela transferidos pelo Município ou por seus demais acionistas, ou que tenham sido adquiridos a qualquer título.

A CDURP começou a operar efetivamente em janeiro de 2010, iniciando os trabalhos com ações administrativas e ações de cunho estratégico para implementação da OUC, tais como: (i) a preparação do Edital de Licitação; (ii) a definição da instituição financeira que coordenaria a emissão dos CEPAC, e; (iii) a realização de negociações com a União e o Estado do Rio de Janeiro para tratar dos terrenos que poderiam ser incorporados à OUC, bem como negociações para o engajamento dos investidores e dos proprietários de terrenos de interesse para a OUC (MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, 2014, p.104-105).

Em julho de 2010 foi publicado o Edital de Licitação em regime de Parceria Público-Privada sob a modalidade de Concessão Administrativa, com vistas à contratação de empresa para a prestação de serviços e execução das obras da renovação urbana da região portuária do Rio de Janeiro.

A empresa vencedora desta licitação, tida como único concorrente habilitado, foi a Concessionária Porto Novo S.A., que será parceira da Prefeitura Municipal por um período de 15 anos, prorrogável. O valor nominal para a execução das obras e prestação de serviços da OUC ficou na ordem de R\$ 7.609.000,00 - sete bilhões e seiscentos e nove milhões de reais (MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, 2014).

Desta forma, a CDURP dá prosseguimento à construção de uma parceria público-privada com um formato inédito no Brasil, pois, atrela num mesmo contrato a realização de obras de infraestrutura, a manutenção das áreas públicas, e a

privatização dos serviços públicos. Outra inovação trazida pela OUC é a utilização dos Certificados de Potencial Adicional Construtivo . CEPAC, que representam um volume significativo, com valor total bem acima dos negociados nas Operações Urbanas Água Espraiada e Faria Lima, em São Paulo, pioneiras na utilização deste instrumento, em 2004 (CABRAL, 2011).

Os CEPAC são títulos mobiliários que podem ser negociados livremente em balcões organizados, porem só poderão ser conversíveis em direito de construir apenas uma vez. O mecanismo de negociação e fiscalização é similar ao dos títulos do mercado financeiro. A Comissão de Valores Mobiliários (CVM) é a autarquia responsável para registrar e fiscalizar as operações urbanas consorciadas que emitem CEPAC, disciplinada pela Instrução Normativa CVM nº 401/2003 (CABRAL, 2011).

Em termos práticos, o CEPAC é uma permissão para construir além dos limites permitidos em uma área específica da cidade, cujo principal objetivo é capturar com antecedência o aumento no valor da propriedade proporcionada pela transformação da região, e dessa forma, viabilizar a realização de projetos em larga escala, financiando a melhoria da infraestrutura urbana. E, no Porto Maravilha, a aquisição dos CEPAC representa o direito de construir acima dos seis andares (18 metros) permitidos, para até 50 andares. (SÀNCHEZ; BROUDEHOUX, 2014).

Em junho de 2011, a Prefeitura do Rio de Janeiro leiloou os 6,4 milhões de CEPAC com valor nominal de US\$ 312 em um único lote dando um total de US\$2 bilhões, que foram arrematados pelo FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço), um fundo de pensão do funcionário público que é controlado pela Caixa Econômica Federal. O lucro que o FGTS obter com a venda dos CEPAC será utilizado para o financiamento das obras e serviços contratados pela OUC (Porto Maravilha, 2011).

Estima-se que há um pouco mais de quatro milhões de metros quadrados para implantação de novos empreendimentos na região, sobre os quais podem ser aplicados os CEPAC (MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, 2014, p.41).

Contudo, os CEPAC não apresentam garantias nem pela Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, nem pela CDURP ou nenhuma instituição a elas conectadas, nem por qualquer mecanismo de seguro ou Fundo de Investimento. O investimento nos CEPAC apresenta, portanto, riscos para o investidor, e mesmo que sejam mantidos sistemas de gerenciamento de riscos, não há garantia de completa eliminação da possibilidade de perdas por parte dos investidores (MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, 2014, p.87).

Um dos fatores de risco reside na possibilidade de valorização dos títulos, que está diretamente relacionada ao preço dos imóveis praticado bem como à conclusão das intervenções previstas pela operação urbana. Por conseguinte, eventuais modificações na conjuntura econômica que afetem o mercado imobiliário podem impactar a demanda por CEPAC e o seu respectivo valor (MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, 2014, p.88).

Além disso, os CEPAC representam riscos também para a própria operação urbana consorciada, uma vez que constituem um mercado secundário ainda incipiente, não havendo, portanto, como prever quais serão suas movimentações futuras de compra e venda (RIO DE JANEIRO, 2014, p.90).

Desta forma, não existe garantia de que haverá interesse do mercado em adquirir todos os CEPAC necessários para financiar as intervenções, nem há como prever se o fluxo de recursos captados com as distribuições dos títulos será compatível com os cronogramas físico-financeiros das intervenções (RIO DE JANEIRO, 2014, p.87; 90).

Em resumo, temos que o Projeto Porto Maravilha contou com antecedentes que apesar de não terem logrado êxito na sua implementação, puderam servir de referência para se construir uma proposta mais coerente e que corrigisse os erros cometidos pelas anteriores. Percebe-se que o alinhamento dos governos federal, estadual e municipal foi fundamental para a realização do Projeto Porto Maravilha, bem como a inclusão dos equipamentos para a realização do megaevento esportivo das Olimpíadas Mundiais.

De outro modo, o apoio do setor privado empresarial também foi de suma importância, apresentando-se como mais um aliado. Não obstante, a iniciativa privada tanto se comporta como apoiador quanto como provocador da realização da operação urbana, no momento em que elabora uma proposta prévia que guarda muitas semelhanças com o projeto que foi aprovado posteriormente.

Por fim, mais especificamente quanto à gestão do empreendimento, as inovações em termos de arranjos institucionais que nos interessam residem na criação da agência especial . a CDURP, semelhante ao que ocorreu em Porto Madero; na realização de uma PPP tanto para obras quanto para serviços públicos; e na negociação de um volume excepcional de CEPAC, para o financiamento da operação urbana. Além disso, temos a criação de legislações que alteram os parâmetros urbanísticos e dão incentivos fiscais para os investimentos na região.

CAPÍTULO 3 É A RENOVAÇÃO URBANA DA FRENTE D'ÁGUA DO RECIFE NO SÉCULO XXI

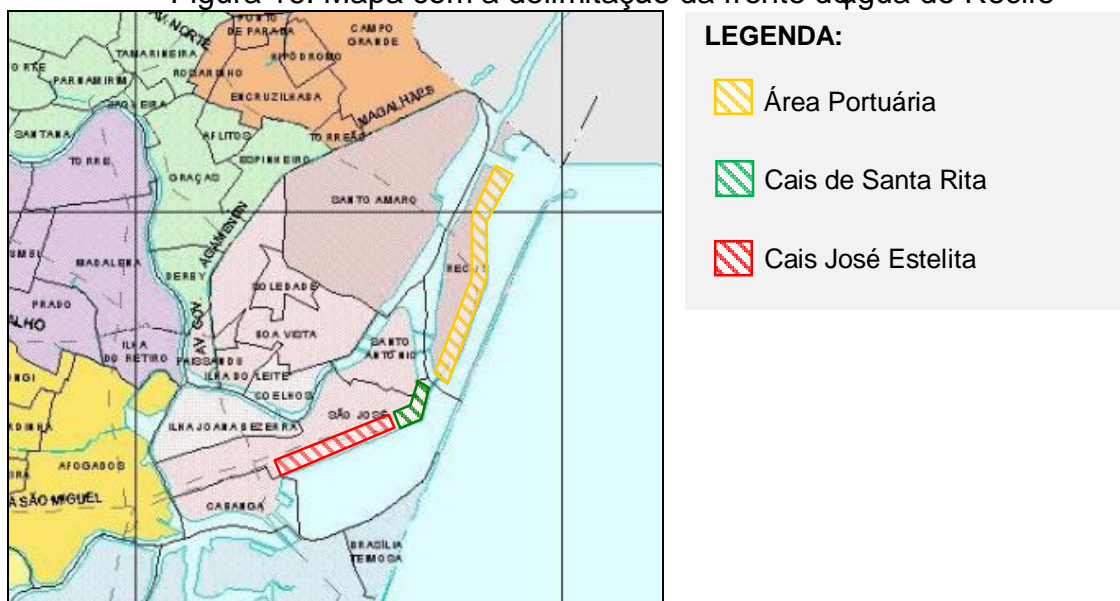
O processo de renovação urbana que vem ocorrendo na frente d'água da cidade do Recife tem suas peculiaridades, entre elas a elaboração de Grandes Projetos Urbanos . setor público, e de Empreendimentos Imobiliários . setor privado, sem articulação entre si, e que visam atender a uma nova demanda de usuários solventes e do turismo nacional e internacional (HARVEY, 2000; BORJA; CASTELLS, 1996).

Não obstante, é importante destacar que a revalorização deste espaço urbano só foi possível porque desde a década de 1990 vem se desenvolvendo diversas ações de melhorias no Bairro do Recife, gerando uma nova dinâmica econômica pra este bairro que é uma parte importante da frente d'água da cidade, na qual funciona o Porto do Recife.

Entendemos, por conseguinte, que a área portuária do Recife, localizada a maior parte no Bairro do Recife, é uma porção significativa da frente d'água da cidade, pela própria localização. Conquanto, o território que consideramos como frente d'água vai além, estendendo-se para as áreas do Cais José Estelita e do Cais de Santa Rita, nos bairros de Santo Antônio e São José, que outrora abrigavam funções de apoio às atividades portuárias por meio dos seus armazéns de estocagem e do Pátio Ferroviário das Cinco Pontas.

Este território apresenta como característica comum não apenas a localização, constituindo uma faixa de terra às margens da bacia portuária, como podemos observar na Figura 16 a seguir, mas também, e principalmente, o seu potencial para transformação urbana, dado os seus espaços ociosos dos terrenos vazios e das antigas instalações portuárias e ferroviárias degradadas.

Figura 16: Mapa com a delimitação da frente d'água do Recife



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano do Recife (2005) - Mapa dos bairros e microrregiões administrativas da cidade do Recife, adaptado com a delimitação da frente d'água do Recife.

Feito este esclarecimento, iniciaremos o Capítulo 3, cujo objetivo principal é a investigação dos arranjos institucionais que regem as propostas de transformação urbana na frente d'água do Recife, dando um destaque para o Grande Projeto Urbano que fez uso de novos arranjos institucionais . o Projeto Porto Novo, e que está sendo implementado nos bairros do Recife e de São José.

Este capítulo começa com uma abordagem sobre o processo histórico do surgimento e da redução das atividades portuárias no Bairro do Recife, e do surgimento e declínio das atividades de apoio ao porto, no Cais José Estelita, e, ainda, do retorno do dinamismo econômico do Bairro do Recife a partir das ações implementadas na década de 1990. Desta forma, podemos compreender o que possibilitou a chegada dos Grandes Projetos Urbanos (GPU) contemporâneos nesta área.

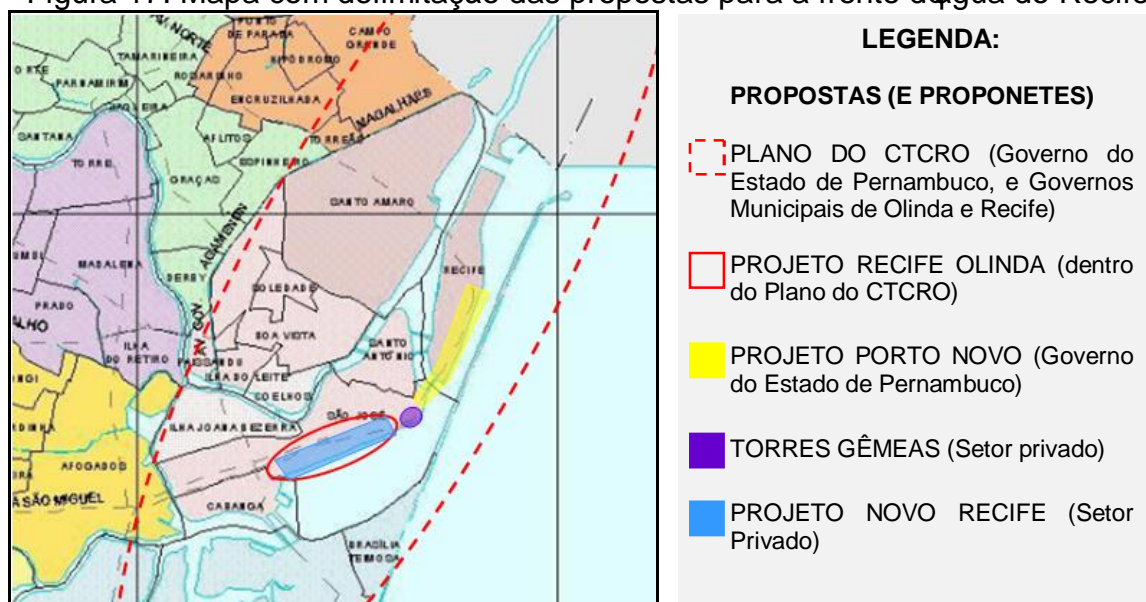
Em seguida, apresentamos, com foco na gestão pública, as propostas recentes para a renovação urbana da frente d'água do Recife desenvolvidas pela iniciativa privada . a construção das Torres Gêmeas+e o Projeto Novo Recife, para compreendemos a forma de apropriação do espaço urbano na porção sul da área em questão, e os conflitos de interesse decorrentes deste processo.

Para complementar as propostas desenvolvidas neste século para a renovação urbana da frente d'água do Recife, estudamos, também, o Plano do Complexo Turístico Cultural Recife/Olinda, que não foi executado mas cuja importância reside na adoção de arranjos institucionais inovadores para sua gestão, e na sua abrangência territorial.

Por último, partimos para a análise dos Novos Arranjos Institucionais . NAI, que foram definidos para a viabilização do Projeto Porto Novo . o GPU de iniciativa do Governo do Estado de Pernambuco que se encontra em fase de execução, para compreendermos até que ponto os Arranjos Institucionais deste projeto representam uma inovação, provocando rupturas no processo de gestão e planejamento da cidade.

A Figura 17 abaixo mostra a localização das quatro propostas numa parte do Mapa dos Bairros da Cidade do Recife, permitindo-nos uma visão geral da implantação das propostas que serão detalhadas ainda neste capítulo.

Figura 17: Mapa com delimitação das propostas para a frente d'água do Recife



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano do Recife (2005) - Mapa dos bairros e microrregiões administrativas da cidade do Recife, adaptado com a delimitação esquemática das propostas.

3.1. Breve Histórico da Frente d'Água do Recife

A história da criação do Porto do Recife se confunde com o surgimento da própria cidade do Recife, por volta do século XVI. No entanto, o porto só passou a funcionar com um formato moderno de portos, e com uma maior exploração econômica, a partir do início do século XX, quando a empresa *Société de Construction Du Port de Pernambuco*, a administradora do porto naquela época, foi autorizada a construir novas e modernas instalações passando a operar comercialmente em 1918.

Em 1920 ficou definida a transferência da sua concessão para o governo estadual, que deu prosseguimento às obras com a construção de mais armazéns e um galpão e a realização do prolongamento do cais⁹.

Deste tempo para cá, a concessão para operacionalização do porto passou por diversas alterações, retornando no ano 2001 para o Governo do Estado de Pernambuco, conforme Convênio de Delegação nº. 02/2001 firmado entre o Governo do Estado de Pernambuco e o Governo Federal, passando a administração e exploração do Porto Organizado do Recife para o Estado de Pernambuco, por intermédio da Empresa Porto do Recife S.A., condição que permanece até os dias de hoje.

As obras para a modernização do porto acompanharam a grande reforma urbana do Bairro do Recife, que ocorreu entre 1913 e 1920, promovendo mudanças significativas na configuração do bairro, ao modelo das propostas urbanísticas de *Hausmann* para a cidade de Paris na França, com a demolição de edifícios para a abertura de avenidas mais largas, e o remembramento de lotes, possibilitando novas construções de maior porte (LUMBAMBO, 1988).

Em meados do século XX, o porto passou a reclamar por uma estrutura portuária maior e ainda mais moderna, para fortalecer o desenvolvimento econômico

⁹ Fonte: http://www.onordeste.com/onordeste/enciclopediaNordeste/index.php?titulo=Porto+do+Recife+<r=p&id_perso=2190

do estado. O novo sistema portuário deveria ser melhor planejado e se instalar em local que não interferisse no sistema urbano, e onde pudesse ser concebido em associação a um complexo industrial (ALVES, 2011).

Um diagnóstico realizado por uma Comissão Interministerial, em 1976, considerou que o Porto do Recife não tinha condições de ser ampliado de forma satisfatória, pois a maior movimentação de cargas que se desejava iria acarretar num aumento expressivo de tráfego nos sistemas rodoviário e ferroviário, que a cidade do Recife não teria condições de suportar. O documento fazia alusão, ainda, à necessidade de se transferir o parque de tancagem, devido ao perigo que representava para a população a estocagem de derivados de petróleo nos armazéns do porto (ALVES, 2011).

Dessa forma, solicitava a urgência dos estudos e projetos que viabilizariam a construção do Complexo Industrial Portuário de Suape¹⁰, no litoral sul do estado, que tinha como vantagens: as águas profundas junto à linha da costa, o quebra mar natural formado pelo cordão de arrecifes, e as extensas áreas aplainadas propícias para a implantação de um parque industrial (ALVES, 2011).

Desta forma, foi construído o Complexo Industrial Portuário de Suape, sendo transferidas algumas atividades do Porto do Recife para esta nova área portuária, e mantidas outras que não conflitavam com o cotidiano da cidade (ALVES, 2011), gerando, contudo, alguns espaços sem utilização que passaram a ser alugados para terceiros e ou ficaram sem uso, conformando o que hoje é classificado como ~~%~~ área não operacional do porto+.

O surgimento do Pátio Ferroviário das Cinco Pontas no Cais José Estelita acompanha as obras de ampliação do Porto do Recife, e acontece também num período de grande transformações urbanas no centro histórico dos bairros de São José e Santo Antônio.

¹⁰ Suape era o nome de um ancoradouro existente na ilhargá do Cabo de Santo Agostinho, atual cidade onde se situa o Porto de Suape. O nome Suape é de origem Tupi e significa ~~%~~ caminho incerto+; se referindo a um dos rios que compunham a localidade, o Rio Massangana (VAINSECHER, 2009).

A grande área aterrada do Cais José Estelita foi pensada inicialmente para abrigar galpões de armazenamento, mas diante da necessidade de transporte de mercadorias e de um pátio ferroviário com área suficiente para acomodar amplas composições ferroviárias, a área acabou sendo cedida, com este fim, para a empresa ferroviária *Great Western*, em acordo feito com a Diretoria das Docas e Obras do Porto do Recife, em 1942 (SANTOS, 2012).

A partir daí, a *Great Western* passou a trabalhar na ampliação da capacidade do tráfego por meio do incremento das linhas e da construção de novos edifícios operacionais. E, nas cinco décadas seguintes, a esplanada ferroviária foi se expandindo, aumentando ainda mais a sua complexidade operacional (SANTOS, 2012).

Com a transferência de parte das atividades portuárias para o Complexo Industrial Portuário de Suape e a extinção da Rede Ferroviária Federal S. A. . RFFSA, que se dá com o declínio do uso do transporte ferroviário, o Pátio Ferroviário das Cinco Pontas foi sendo paulatinamente desativado, e suas instalações ficaram degradadas com o tempo (SANTOS, 2012).

Os terrenos que passaram a ficar ociosos nesta área possuem, contudo, extensão considerável, o que chama a atenção para a possibilidade da promoção de uma renovação urbana da região, em conjunto com as instalações portuárias que perderam a sua funcionalidade.

As propostas contemporâneas para a renovação urbana da frente de água do Recife acontecem após um momento de dinamização econômica do Bairro do Recife, que ocorreu na década de 1990, com a realização do Plano de Revitalização do Bairro do Recife, uma das propostas que compunha o Programa Integrado de Desenvolvimento do Turismo do Nordeste . Prodetur, gerenciado pelo Banco do Nordeste do Brasil . BNB, com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento . BID (LACERDA, 2007).

Este plano seguia uma tendência, na época, de revitalização dos Centros Históricos, como ocorreu no Pelourinho em Salvador, no Centro Histórico de São Luiz, e em outras capitais do país com repercussão menor. O resultado da execução do Plano de Revitalização do Bairro do Recife veio com a atração de empresários para investir na área a partir da criação de pólos de lazer, com a recuperação de edifícios históricos e com a realização de melhorias na infraestrutura urbana. Dessa forma, cumpre-se com o objetivo de transformar a economia do bairro, tornando-o um centro regional de serviços modernos, de comércio, de lazer e de cultura, e um centro de atração turística nacional e internacional (LACERDA, 2007).

Outro fato que veio para incrementar o dinamismo econômico do bairro é representado pela instalação do Núcleo de Gestão do Porto Digital, uma organização social criada no ano 2000 pelo Governo do Estado de Pernambuco, que surge com a proposta de ser um parque tecnológico urbano voltado para o desenvolvimento de softwares, com a missão de inserir Pernambuco no centro tecnológico mundial (LACERDA, 2007).

Atualmente, a importância do Porto Digital vem crescendo e suas ações se expandindo para outros campos como o de eventos culturais, e o de desenvolvimento urbano, chegando, inclusive a participar da concepção de uma operação urbana para as frentes de águas do Recife e de Olinda dentro do Plano do Complexo Turístico Cultural Recife/Olinda, que trataremos mais adiante, ainda neste capítulo.

Dessa forma, ao repassar brevemente o histórico das áreas que compõem a frente de água do Recife, e as ações que possibilitaram a dinamização econômica do Bairro do Recife, reunimos elementos suficientes para compreender a revalorização desta área e a sua forma de apropriação, em tempos de processos de competitividade entre as cidades, de disseminação de modelos de renovação urbana, e de consolidação de novas formas de pensar a cidade, bem como da propagação de novos modelos de gestão e novos arranjos institucionais. Passamos, portanto, para o estudo do processo de transformação urbana da frente de água do

Recife, com atenção especial para os Novos Arranjos Institucionais do Projeto Porto Novo.

3.2. As Propostas para a Renovação Urbana da Frente d'Água do Recife no século XXI ¹¹

Para esta pesquisa, daremos ênfase na análise dos Novos Arranjos Institucionais do Projeto Porto Novo (nos itens da sessão 3.3). Contudo, o referido Projeto não abrange toda a frente d'água da cidade, a qual se caracteriza pelo seu grande potencial de transformação, entre outros aspectos, consideramos importante a abordagem, também, das propostas elaboradas para o restante da frente d'água, na porção sul deste território, que vem sendo tomada por propostas voltadas para o mercado imobiliário.

Por decorrência desta área não estar sendo tratada por nenhum projeto governamental, ela vem sendo apropriada pela iniciativa privada pela via convencional da gestão e do planejamento urbano da cidade, ou seja, por meio do atendimento às legislações urbanísticas, ambientais e patrimoniais existentes, sem a criação de novos arranjos institucionais para este fim, contudo, envolvendo diversos conflitos de interesse.

Dessa forma, temos para esta área: uma proposta que já foi executada . as %Torres Gêmeas+no Cais de Santa Rita; e uma proposta em fase de aprovação pelo poder público e em discussão pela sociedade civil . o Projeto Novo Recife para o Cais José Estelita. Interessa-nos, portanto, compreender com se dá esse processo de apropriação do espaço urbano, e quais os razões que levam ao surgimento dos conflitos de interesses a ele relacionados.

¹¹ Para auxiliar no acompanhamento da leitura deste item 3.2 e do item 3.3 foi elaborado um quadro com o resumo dos acontecimentos relativos aos projetos urbanos . %Torres Gêmeas+, Projeto Novo Recife, Plano do Complexo Turístico Cultural Recife Olinda e Projeto Porto Novo , que se encontra nas páginas 161 e 162, Figura 40.

Adicionalmente, vamos abordar também a composição de um plano urbanístico que foi elaborado para a frente d'água das cidades do Recife e de Olinda . o Plano do Complexo Turístico Cultural Recife Olinda . CTCRO, que, apesar de não ter sido executado, vemos a necessidade de considerá-lo neste estudo por dois motivos: a começar pela retomada dele nas discussões da sociedade civil sobre a apropriação do Cais José Estelita, e, ainda; por ser caracterizado como uma Operação Urbana, levando em conta diversas dimensões no seu planejamento, com inovações na forma de gestão. Além destes aspectos, o Plano do CTCRO trabalhou com um território abrangente que envolvia as áreas das atuais propostas da iniciativa privada e a área do Projeto Porto Novo, conforme pode ser visto na figura 18, onde temos demarcadas as principais propostas para a renovação da frente d'água do Recife neste século XXI.

Figura 18: Imagem Satélite da frente d'água do Recife com a demarcação esquemática das áreas das propostas.



LEGENDA:

- | | |
|--|---------------------------|
| PROJETO CTCRO (Governos Estadual, Municipais, e Federal) | Área Operacional do Porto |
| PROJETO PORTO NOVO (Governo do Estado) | Cais de Santa Rita |
| PROJETO NOVO RECIFE (Setor Privado) | Cais José Estelita |
| TORRES GÊMEAS (Setor Privado) | |

Fonte: Adaptações da imagem capturada no Google Earth, de 2009.

3.2.1. A Construção das Torres Gêmeas

A construção das torres gêmeas, como são frequentemente chamados os Edifícios Píer Maurício de Nassau e Píer Duarte Coelho, foi o primeiro projeto de impacto a promover alterações urbanas na frente de água da cidade do Recife neste século XXI, com um processo que perdurou entre os anos de 2003 a 2008.

O processo para viabilizar a construção das torres se divide entre a aprovação do projeto arquitetônico nos órgãos competentes municipais e estaduais, e a aquisição do terreno por meio de um leilão público. Ambos os acontecimentos foram objetos de ações judiciais, impetradas pelo Ministério Público Federal em Pernambuco, e pela Empresa Mesbla S.A., antiga proprietária do terreno no qual as torres foram erguidas.

As torres foram construídas pela Empresa Moura Dubeux Engenharia Ltda, num terreno localizado no Cais de Santa Rita, imóvel nº. 645, Bairro de São José, na proximidade de diversos bens tombados pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional . IPHAN, e à margem da Bacia Portuária da Cidade do Recife. São dois edifícios destinados ao uso habitacional, perfazendo uma área construída de 26.612,8m² e 26.686,47m², ambos com 41 pavimentos e 134,72m de altura.

A viabilização da construção dos Edifícios Píer Maurício de Nassau e Píer Duarte Coelho começa com o pedido de aprovação do projeto arquitetônico na Prefeitura do Recife, em 2003, com a abertura dos processos nº. 07.04540.7.03; nº. 07.04541.3.03, e nº. 07.04542.0.03. A abertura de três processos se dá por que, inicialmente, a requerente . Construtora Moura Dubeux Engenharia Ltda, pretendia construir três edifícios no Cais de Santa Rita, modificando o projeto depois para duas torres de edifícios.¹²

Podemos ter uma ideia das dimensões das torres na Figura 19, que tem em primeiro plano a Praça do Marco Zero e os armazéns do porto, e ao fundo as torres, beirando a Bacia Portuária.

¹² Informações dos processos de aprovação arquivados na 1ª Gerencia Regional da DIRCON.

Figura 19: Vista aérea da parte ao norte da frente d'água do Recife, mostrando a Praça do Marco Zero e as duas torres ao fundo.



Fonte: Disponível em <<https://www.facebook.com/RafaelBandeiraFotografia>>
Acesso em: 09 dez. 2013

3.2.1.1. A aprovação do projeto arquitetônico

Elaboramos um breve histórico do processo de aprovação do mesmo, com informações extraídas do arquivamento dos processos na 1ª Gerência Regional da Diretoria de Controle Urbano . DIRCON. Logo no início da tramitação do processo, a Secretaria de Assuntos Jurídicos da Prefeitura do Recife . SAJ, enquadrou o projeto como Empreendimento de Impacto, conforme art. 61 da Lei 16.176/96 . Lei de Uso e Ocupação do Solo . LUOS do Recife. Apesar de o requerente ter entrado com um processo para cada bloco a ser construído, a SAJ reconheceu como sendo um único empreendimento.¹³

Ainda no início da tramitação, a Diretoria Geral de Urbanismo da Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente . DIRBAM/SEPLAM emite parecer técnico, em 29.10.2003, desfavorável ao empreendimento, argumentando que: (i) o local era beira de rio, e, portanto, era área *non edificandil*; (ii) os prédios formariam uma barreira ao longo do Cais de Santa Rita; (iii) os prédios interfeririam negativamente na visada do conjunto urbano dos bairros de Santo Antônio, São José e do Bairro do Recife, que abrigam um importante acervo patrimonial; (iv) a

¹³ Idem.

construção prejudicaria a Prefeitura do Recife que pretendia solicitar a UNESCO o título de Patrimônio da Humanidade para aquela região; (v) estava em elaboração o Plano do Complexo Turístico Cultural Recife Olinda, que previa modificação de parâmetros urbanísticos para a área, e que; (vi) estava em elaboração a proposta de revisão do Plano Diretor do Recife, que modificaria os coeficientes de utilização para a área.¹⁴

Dentre estes argumentos, interessa-nos, particularmente, o item (ii) do Parecer Técnico da DIRBAM, que faz referência a importância da localização das construções, conforme transcrição do trecho:

%s prédios a serem construídos formarão uma verdadeira barreira (paredão) ao longo do Cais de Santa Rita, significando uma apropriação pelos futuros moradores da frente d'água, excluindo o resto da população de sua convivência. Neste sentido é importante ressaltar que as frentes d'água são patrimônio da Cidade e como tal devem ser ao máximo preservadas (...)+(Parecer Técnico DIRBAM/SEPLAM de 29.10.2003, folha 13 do processo arquivado).

No decorrer do processo todos os argumentos feitos pela DIRBAM/SEPLAM foram sendo derrubados, como por exemplo, a classificação da área como *non edificandi*, pelo entendimento de ser área que margeia o leito de um rio, sendo a área interpretada posteriormente como beira de mar, e enquadrada como %terreno de marinha+. O requerente também fez seus contra-argumentos, e a questão dos planos que estavam sendo elaborados e revisados foi desconsiderada, ficando a compreensão de que deveria ser seguida estritamente a legislação em vigor¹⁵.

O processo prosseguiu sua tramitação pelos órgãos competentes, e a Construtora Moura Dubeux seguiu cumprindo as exigências. Em 20.06.2004, a construtora substituiu o projeto por outro que continha duas torres ao invés de três como originalmente, com 41 pavimentos e 76 subunidades. Apresentou também memorial de impacto no trânsito, e as cartas consultas das concessionárias de

¹⁴ Idem

¹⁵ Idem

serviços públicos e licença de instalação da Companhia Pernambucana de Meio Ambiente . CPRH.

Em 05.11.2004, a DIRBAM/SEPLAM reviu seu parecer, tornando-se favorável ao empreendimento, remetendo-se aos pareceres favoráveis da CPRH, Marinha do Brasil, GRPU-PE, DIRMAM, DEV, DIRCON e SAJ, e propondo medidas mitigadoras ao impacto. Por ser considerado um empreendimento de impacto, o projeto passa pela análise de duas comissões especiais, a Comissão de Controle Urbanístico . CCU e o Conselho de Desenvolvimento Urbano . CDU, que em dezembro de 2004 dão pareceres favoráveis ao empreendimento¹⁶.

A figura 20, a seguir, é uma simulação realizada pelo empreendedor, de como ficaria a primeira proposta com as três torres, e a Figura 21 é uma fotografia das duas torres que foram efetivamente construídas¹⁷.

Figura 20: Simulação da primeira proposta com as três torres.



Fonte: Estudo das condições operacionais do fluxo de tráfego, constante do processo arquivado na 1ª Gerência Regional da DIRCON.

Figura 21: Fotografia das torres que foram efetivamente construídas.



Fonte: Disponível em: <<http://www.leieordem.com.br/as-encrencadas-torres-gemeas-do-recife.html>>
Acesso em: 23 mar. 2014

¹⁶ Idem.

¹⁷ As Figuras 18 e 19 dão a impressão de que a proposta com as três torres tinha uma altura bem menor do que as duas torres que foram construídas, entretanto, não há tal diferença de altura entre as duas propostas.

3.2.1.2. O leilão do terreno no Cais de Santa Rita

O terreno onde as torres foram construídas estava sob o domínio útil da Empresa Mesbla S/A, que era controladora da empresa que ali se instalou, a Mesbla Veículos, que faliu deixando um processo trabalhista, motivo pelo qual o terreno foi a leilão. Contudo, este leilão acabou sendo alvo de uma ação anulatória, em 02.03.2005, por meio do processo nº. 0032400-98.2005.5.06.0002, em tramitação na Justiça do Trabalho, pelo fato de terem sido encontradas diversas irregularidades no ato. No processo, a Empresa Mesbla S/A figura como autora da ação contra a Construtora Moura Dubeux Engenharia Ltda¹⁸.

Num ato de instrução e julgamento do processo, datado de 19.11.2008, relata-se que: (i) o leilão foi marcado sem que a empresa que possuía o domínio útil do bem, a Empresa Mesbla S/A, fosse notificada, ficando impedida de solicitar a reavaliação do bem, direito a este resguardado e tido como necessário pela Juíza Lúcia Teixeira Costa, já que o bem foi levado a leilão pelo valor inicial de R\$ 600.000,00, e o seu valor venal era de R\$ 3.427.000,00; (ii) o leilão estava marcado para às 12:30h do dia 24.02.2003 e foi adiantado para às 9:30h, sem que isto tenha sido oficializado, fato que favoreceu a Construtora Moura Dubeux Eng. Ltda, que acabou sendo a única participante, e curiosamente, arrematou o bem pelo valor de R\$ 800.000,00, dando um lance único maior do que o pedido; (iii) o leiloeiro que executou o ato tinha tido a sua nomeação expressamente revogada; entre outros fatos elencados¹⁹.

Desta forma, a referida juíza sentenciou que a Construtora Moura Dubeux tinha realizado litigância de má-fé, com notório favorecimento pelo afastamento da concorrência a partir da antecipação do horário do leilão, e foi condenada a pagar 20% do valor arrematado. Sentenciou, ainda, que o cartório de imóveis anulasse o registro do bem, até que novo leilão fosse realizado.

¹⁸ Informações que constam no Ato de Instrução e Julgamento de 19.11.2008 pertencente ao processo nº. 0032400-98.2005.5.06.0002

¹⁹ Idem.

A juíza reconheceu, contudo, o caráter de benfeitoria das edificações, já que a construção estava adiantada e as vendas das unidades tinham sido iniciadas, e pediu a notificação do Ministério Público Estadual . Coordenadoria do Consumidor, para que pudesse tomar eventuais resguardos com relação aos direitos patrimoniais dos adquirentes das unidades residenciais em construção. Por fim, a juíza mandou oficial também a Prefeitura do Recife, o Ministério Público Federal, a Polícia Federal, e o Ministério Público do Trabalho para providências cabíveis²⁰.

Acontece, porém, que a sentença acima ainda não era definitiva, e vários recursos vem sendo anexados, conforme o andamento do processo, verificado no site da Justiça do Trabalho, cuja última movimentação verificada foi de 24.02.2014, com o recebimento de uma petição. Desta forma, a construção foi reiniciada e concluída em 2008, bem como, deu-se início a venda das unidades residenciais dos Edifícios Píer Maurício de Nassau e Píer Duarte Coelho que se encontram atualmente ocupadas pelos seus %proprietários+, ou por inquilinos.

3.2.1.3. A Ação Civil Pública contra a construção das torres

No ano de 2005, o mesmo em que foi dado início à ação anulatória do leilão, o Ministério Público Federal em Pernambuco (MPF-PE) ajuíza a Ação Civil Pública . ACP de nº 2005.83.00.004462-1 em trâmite na 6ª Vara da Justiça Federal, contra a construção das %torres gêmeas+ no Cais de Santa Rita, tendo como réus a Construtora Moura Dubeux Engenharia Ltda, o Município do Recife e o IPHAN.

A referida ACP foi dada entrada pela Procuradora da República Luciana Martins, que foi afastada do seu cargo posteriormente, e, em razão disso, o caso recebeu a atuação e contribuição de outros Procuradores da República em Recife²¹.

Esta ação civil pública tem como objetivo tornar sem efeito a aprovação concedida pelo Município do Recife à Moura Dubeux para a construção dos dois edifícios habitacionais em imóvel localizado no Cais de Santa Rita, pleiteando,

²⁰ Idem.

²¹ Fonte: <http://blogs.ne10.uol.com.br/jamildo/2009/10/02/caso-duas-torres-recursos-do-mpf-seguem-para-stj-e-stf/>

ainda, a demolição da obra eventualmente construída no decurso da demanda, ressaltando que no início desta ação ainda não tinha sido iniciada a construção das torres²².

A referida ação civil pública postula a condenação do Município do Recife na obrigação de submeter o projeto arquitetônico à apreciação do IPHAN, e a condenação do IPHAN na obrigação de fazer consistente a análise de qualquer projeto que lhe seja submetido para edificação naquele local, considerando que a execução do projeto apresentado pela Moura Dubeux, as duas torres com 41 pavimentos e 134,72m de altura, traria irreparáveis modificações no ambiente dos Bairros de São José, Santo Antônio e do Recife, comprometendo a visibilidade dos inúmeros monumentos de valor histórico que se localizam na sua proximidade, e considerando ainda que o imóvel em questão encontra-se em área de entorno de bens tombados, que, conforme estabelece o art. 18 do Decreto-lei nº 25 de 1937²³:

Sem prévia autorização do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, não poderá, na vizinhança de coisa tombada, fazer construção que impeça ou reduza a visibilidade, nem nela colocar anúncios ou cartazes, sob pena de ser mandada destruir a obra ou retirar o objeto, impondo-se neste caso a multa de cinquenta por cento do valor do mesmo objeto.+

Havia, contudo, um questionamento de que o imóvel não estaria inserido no polígono de entorno dos bens tombados, que foi esclarecido pelo laudo da perícia topográfica para a ACP, responsável pela demarcação da poligonal de entorno, indicando que um dos imóveis estaria totalmente, e o outro parcialmente, inseridos na poligonal de entorno, conforme Figura 22, a seguir, que mostra a demarcação da poligonal de entorno e a sua intersecção com o perímetro dos imóveis em questão.

Ademais, a ação pauta-se ainda no posicionamento de profissionais renomados em planejamento e conservação urbana, que são unânimes em afirmar que a atual demarcação desta poligonal de entorno é insuficiente à proteção do

²² Informações obtidas no documento: Razões Finais nº. 6/2007 da ACP nº. 2005.83.00.004462-1

²³ Idem.

Patrimônio Histórico do bairro, e que o ato administrativo que a homologou não atende à vontade manifestada constitucionalmente de preservação²⁴.

Figura 22: Poligonal de entorno dos bens tombados no bairro de São José.
(Legenda: em azul e amarelo, a linha da poligonal de entorno;
em verde, a linha da delimitação dos terrenos das torres)



Fonte: Razões Finais nº. 6/2007 da ACP nº 2005.83.00.004462-1, p. 10.

No texto da ação civil pública encontra-se também o argumento de que o Município do Recife estaria atento à necessidade de se preservar o patrimônio histórico, bem como a visibilidade do conjunto arquitetônico, tanto que estava estruturando, junto com o Município de Olinda, o Plano do Complexo Turístico Cultural Recife/Olinda, com propostas de novas diretrizes urbanísticas para o Cais José Estelita, continuação do Cais de Santa Rita, como a proposta de um gabarito escalonado, mais vertical na área sudoeste próxima ao Cabanga e reduzindo nas proximidades da Zona Especial de Preservação Histórica de São José, justamente onde se situa o imóvel em discussão.

²⁴ Idem

Interessante reflexão é colocada neste documento analisado . Razões Finais nº. 6/2007, e que faz parte da Ação Civil Pública nº 2005.83.00.004462-1, à respeito de prováveis investimentos imobiliários futuros naquela porção da frente de água da cidade do Recife, seguidas da construção das duas torres, de acordo com o trecho transcrito abaixo.

%E mais, a prevalecer a tese defendida pelos réus, no sentido de que se pode construir na região sem observância das normas que protegem a visibilidade do patrimônio histórico e cultural, novos prejuízos advirão com outros projetos de construção de descomunal envergadura, isso porque o mesmo argumento seria apresentado por outras empresas ao Município do Recife.

Neste cenário, dentro em breve, teremos um paredão de prédios ao redor dos monumentos tombados, eliminando por completo a visão física dos bens que hoje são protegidos pelo seu valor histórico, bem como ofuscando o conjunto dos Bairros de São José e Santo Antônio, em profunda desarmonia com o meio ambiente atual.

Basta imaginar toda a Bacia do Pina e a entrada do Porto do Recife tomada por espigões de 40 andares para se chegar a fácil conclusão de que os danos serão imensos ao patrimônio histórico e cultural.+(Razões Finais nº. 6/2007 da ACP nº 2005.83.00.004462-1, p. 38)

No decorrer da ação civil pública, muitos recursos foram anexados tanto pelos réus, quanto pelo requerente, tendo também decisões discordantes entre os órgãos da justiça por onde tramitou a ação. Tem-se, por exemplo, que em maio de 2006, uma decisão do MPF-PE de impedir as obras foi suspensa por outra decisão judicial do TRF da 5ª Região. Desta feita, a construtora aproveitou para iniciar as obras, mesmo sendo uma decisão precária, sujeita a recursos. Sobre este fato, manifestasse o Procurador da República Antônio Carlos de V. Coelho Barreto Campelo, neste mesmo documento da que faz parte da ACP, que:

%Diante desse quadro de instabilidade, embora inexistindo impedimento formal, ninguém com o mínimo de bom senso se lançaria na aventura de iniciar uma obra da magnitude das duas torres, pois ciente de que, acaso perca a demanda, teria que desfazê-la.

A ré Moura Dubeux e os adquirentes das unidades preferiram, *por sua exclusiva conta e risco, cientes das possíveis consequências*

decorrentes da demanda judicial, iniciar a obra e imprimir velocidade incomum à construção, certamente na esperança de ganhar a causa na marra, acreditando que o Poder Judiciário se intimidaria em determinar a demolição, ante o prejuízo dos terceiros adquirentes, mesmo que viesse a reconhecer a ofensa ao patrimônio cultural do país.+ (Razões Finais nº. 6/2007 da ACP nº 2005.83.00.004462-1, p. 44 - grifos no original)

Em outro episódio, o STJ, em dezembro de 2006, acatando recurso do MPF contra a decisão do TRF-5, em decisão unânime da sua segunda turma, reestabelece a decisão da 6ª Vara Federal que determinava a paralisação das obras até o final do julgamento da ação civil pública. Cerca de 6 meses depois, em junho de 2007, o próprio STJ decide modificar a sua decisão e revalida a decisão do TRF-5, autorizando a Construtora MD a prosseguir com a construção.

Em dezembro de 2007, a MPF-PE obtém sentença judicial que determina a demolição das torres em construção, em decisão final da ação civil pública em 1ª instância, proferida pelo Juiz Hélio Silva Ourem da 6ª Vara da JF-PE. A Justiça Federal - JF acolheu a iniciativa da MPF e anulou a licença de construção concedida pelo município do Recife à Construtora MD, determinando a demolição da construção iniciada, e condenando a construtora ao pagamento de multa e indenização em razão de litigância de má-fé, por ter procurado atrasar o normal andamento do processo.

Neste tempo, outros recursos foram anexados para reverter esta decisão, prolongando o andamento do processo, que se encontra ainda em tramitação. Não é nosso objetivo esmiuçar todos os passos da Ação Civil Pública, mas trazer informações suficientes que demonstrem a forma como se deu a %*paralisação*+ da construção das torres gêmeas, rodeada de conflitos de interesses, no qual a construtora faz-se valer, inclusive, da sua influência política.

De acordo com informação divulgada pela Procuradora do Município do Recife, Noélia Brito, um dos donos da Construtora Moura Dubeux tentou intimidar o Juiz Federal Hélio Ourem, da 6ª Vara Federal, numa conversa por telefone que consta dos autos da ação civil pública, posto que houve a quebra de sigilo telefônico,

deixando claro para o juiz que era ~~uma~~ uma pessoa de forte influência política em vários setores da sociedade pernambucana²⁵.

Em resumo, temos que os modos de operação e implementação do projeto seguem a via convencional de gestão e planejamento da cidade, devendo observar as legislações urbanísticas, ambientais e de patrimônio, no que lhe couber. Entretanto, percebe-se que este formato institucional, que segue um rito para aprovação do projeto caracterizado pela passagem por diversos órgãos até chegar a sua aprovação final, não se mostrou eficiente nesta situação, a qual envolve vários atores e dimensões, gerando os conflitos de interesse que se materializam nas ações judiciais.

Dessa forma, o processo nos revela alguns aspectos que mereciam ser ajustados tanto para aquela situação como para a aprovação de projetos futuros para aquela região, tais como a legislação patrimonial que apresenta uma poligonal de entorno insatisfatória, segundo os especialistas que contribuíram com a ACP, para a proteção do patrimônio histórico do bairro. Por decorrência, os analistas da PCR findaram por escolher a interpretação que exclui totalmente o imóvel da poligonal do entorno, dando prioridade ao interesse privado do empreendedor. Não obstante, esta situação revelou, também, a diversidade de atores e de interesses envolvidos.

Para concluir, diante de tais fatos o poder público municipal não efetuou nenhuma mudança significativa no modo de gestão e planejamento desta região, tendo a ciência de que novos empreendimentos poderiam surgir nos terrenos próximos, trazendo à tona a participação dos mesmos atores que não faziam parte do rito oficial de aprovação de projetos, como o Ministério Público Federal e demais órgãos da justiça, em busca de um equilíbrio entre a vontade do empreendedor e o interesse público. Este fato será observado nas discussões do Projeto Novo Recife (na próxima seção desta pesquisa), uma proposta ainda mais impactante, de iniciativa da mesma construtora responsável pela ~~torres gêmeas~~ torres gêmeas, mas dessa vez para o Cais José Estelita.

²⁵ Fonte: <http://blogs.ne10.uol.com.br/jamildo/2013/03/19/no-carnaval-das-empreiteiras-os-interesses-privados-se-fantasia-de-publicos/>

3.2.2. Projeto Novo Recife

O Projeto Novo Recife é a proposta atual, que está sendo discutida, para a renovação da porção mais ao sul da frente de água da cidade do Recife, no Cais José Estelita. O Projeto é uma iniciativa do Consórcio Novo Recife, e compreende 12 edifícios de até 40 pavimentos, distribuídos entre espaços empresariais, de lazer, edifício-garagem e habitação de alto padrão.

Fazem parte do Consórcio Novo Recife as empresas Moura Dubeux, Queiroz Galvão, G.L. Empreendimento e Ara Empreendimentos, e foi constituído após a Construtora Moura Dubeux arrematar, em leilão público, o terreno que pertencia à antiga Rede Ferroviária Federal S.A. . RFFSA. A construção está estimada em R\$ 800 milhões, e prevê algumas medidas de mitigação de impactos, como a demolição do Viaduto das Cinco Pontas, a recuperação da Igreja Matriz de São José e do conjunto formado pelos galpões institucionais localizados no terreno.

Apesar do projeto não ter atingido ainda a fase de construção, as etapas constituídas pela venda do terreno em leilão público e a aprovação da proposta já nos oferecem elementos suficientes para uma análise preliminar dos arranjos institucionais utilizados para a %viabilização+ do empreendimento, bem como para dirimir os conflitos de interesses que permeiam todas as fases do processo.

Dessa forma, procuramos dispor os fatos ocorridos até o presente momento numa ordem cronológica, e de maneira a abordar todos os arranjos institucionais dos quais tivemos conhecimento, observando a atuação do poder público e dos demais atores envolvidos, a começar pelo ato do leilão, seguido da polêmica em torno da aprovação do projeto, e pelos dilemas que cercam, atualmente, a tentativa de dar início às obras.

A Figura 23 a seguir, de elaboração do Consórcio Novo Recife, mostra a implantação da proposta no terreno, entre a Avenida Eng. José Estelita na beira da Bacia Portuária, e a Avenida Sul, aos fundos, e parte do bairro de São José.

Figura 23: Implantação da proposta do Projeto Novo Recife



Fonte: Disponível em: <<http://www.glempreendimentos.com.br/index.php/negocios/>>
Acesso em: 23 mar. 2014

As imagens seguintes, também elaboradas pelo Consórcio Novo Recife, são simulações de como ficará o *skyline* desta parte da frente da água do Recife com a execução da proposta (Figura 24), e uma visão aérea da região com implantação do projeto (Figura 25), na qual podemos perceber melhor a diferença de gabarito dos edifícios propostos com o seu entorno, um dos motivos das discussões em torno do projeto, como veremos mais adiante. Nesta imagem observamos também as torres gêmeas na curva que corresponde à área do Cais de Santa Rita.

Figura 24: Simulação da construção do Projeto Novo Recife



Fonte: Disponível em <<http://www.glempreendimentos.com.br/index.php/negocios/>>
Acesso em: 23 mar. 2014

Figura 25: Imagem (montagem) da apresentação da proposta pelo Consórcio Novo Recife



Fonte: Disponível em <<http://blogs.ne10.uol.com.br/jamildo/2013/01/04/blog-de-jamildo-publica-imagens-ineditas-do-projeto-novo-recife/>>
Acesso em: 23 mar. 2014

3.2.2.1. O leilão do terreno do Cais José Estelita

Um pouco antes de se iniciar o processo de aprovação do Projeto Novo Recife, na Prefeitura do Recife, foi realizado o leilão público do terreno da União que pertenceu à Rede Ferroviária Federal S.A. . RFFSA, localizado no Cais José Estelita, para o qual seria desenvolvido o projeto. O referido terreno possui 100.126,98 m² e faz parte da área não operacional do Pátio da Estação Ferroviária Cinco Pontas.

Quando a RFFSA foi extinta, em 2007, iniciou-se o processo de transferência dos seus bens para o Patrimônio da União, e foi recomendada a venda dos bens não operacionais para a liquidação de uma dívida trabalhista da extinta sociedade. Sendo assim, o terreno em questão foi levado a leilão em 03.10.2008, sendo arrematado pela Construtora Moura Dubeux, única participante do ato, pelo valor de R\$ 55,4 milhões, apenas um pouco acima do valor inicial que era de R\$ 55,2 milhões.

O ato do leilão foi alvo de pelo menos dois questionamentos. O primeiro é representado por um inquérito civil público de 2011²⁶, feito a partir da representação da Empresa Plano Armazenagem Logística e Serviços Ltda., a respeito de uma divergência observada entre a área leiloada e a área operacional, já que a referida empresa é arrendatária de uma parte da área operacional. Contudo, ficou esclarecido que não havia irregularidades pelos motivos expostos na ação, sendo a mesma encerrada, em 2013.

O segundo questionamento, levantado pelo Ministério Público Federal, está relacionado com a destinação dos imóveis não operacionais da antiga RFFSA, que podem ser vendidos, por indicação da SPU, para alimentar o Fundo Contingente . FC da extinta empresa, ou serem preservados como patrimônio ferroviário.

Tendo o IPHAN declarado para a SPU, por meio de um memorando em 2007²⁷, o seu interesse em diversos imóveis na cidade do Recife, entre eles o do Pátio da Estação Ferroviária das Cinco Pontas, o MPF alega, pela Ação Civil Pública²⁸ iniciada em 2013, que houve erro no procedimento de alienação do imóvel, baseando-se no protocolo para alienação que consta do Manual de Incorporação e destinação de imóveis oriundos da extinta RFFSA+, segundo o qual, a destinação dos imóveis com declarado valor histórico, artístico e cultural deverá ser definida com a interveniência obrigatória do IPHAN, o que não foi realizado no processo de alienação do referido imóvel.

²⁶ Inquérito Civil Público nº 1.26.000.001163/2011-17

²⁷ Memorando nº 899/2007

²⁸ Ação Civil Pública nº 00001291-34.2013.4.05.8300

Por meio da referida ACP, o MPF pretende a nulidade do leilão, por meio da caracterização desta irregularidade, considerando também que o Projeto Novo Recife, da forma como está sendo apresentado, causará grave e irreversível dano não somente pela memória ferroviária brasileira, como também pela questão da visibilidade do conjunto urbano dos bairros de São José e Santo Antônio, que possuem 16 bens tombados pelo IPHAN²⁹.

Por fim, observando as possibilidades de destinação dos terrenos da extinta RFFSA, a partir do que se coloca no Manual de Incorporação e destinação de imóveis oriundos da extinta RFFSA, percebemos que além da forma de alienação na modalidade leilão, havia para o terreno do Pátio Ferroviário das Cinco Pontas a possibilidade de terem sido realizadas também a cessão/entrega provisória . restrita aos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta da União, estados, municípios e Distrito Federal, de acordo com os critérios da legislação patrimonial vigente.

Ainda por meio do referido Manual percebesse a possibilidade da realização de uma alienação direta . (venda, permuta ou doação), aos estados, ao Distrito Federal, aos municípios, a Fundos de Investimentos Imobiliários ou a entidades públicas, desde que destinados necessariamente a (i) programas de regularização fundiária e provisão habitacional de interesse social; (ii) programas de reabilitação de áreas centrais; (iii) sistema de circulação e transporte, ou; (iv) funcionamento de órgão público.

Dessa forma, mesmo considerando que a venda do terreno teve a intenção de cobrir uma dívida trabalhista da RFFSA, poderia ter sido negociada uma dessas duas possibilidades de destinação, caso a área fizesse parte de um programa de reabilitação de áreas urbanas centrais ou mesmo tivesse em andamento um projeto para que fosse utilizada por um equipamento público, como foi uma vez indicada, em estudo realizado pelo Núcleo Técnico de Operações Urbanas, para a implantação de um centro administrativo do governo do estado de Pernambuco.

²⁹ <http://cadnorecife.blogspot.com.br/2013/04/novo-recife-mpf-denuncia-leilao-do.html>

3.2.2.2. A aprovação do projeto arquitetônico e do parcelamento de solo

No mês seguinte à realização do leilão do terreno, a Construtora Moura Dubeux deu entrada no processo de aprovação do projeto arquitetônico do empreendimento, no dia 25.11.2008, na 1ª Gerência Regional da Diretoria de Controle Urbano . DIRCON, da Prefeitura do Recife, algumas semanas antes da aprovação do atual Plano Diretor, ocorrida em 29.12.2008.

Foram abertos cinco processos administrativos³⁰, cada um relativo a um dos cinco lotes, segundo o parcelamento proposto. Consta, porém, que o empreendedor não tinha dado entrada ainda no pedido de aprovação do parcelamento do solo. A consulta prévia para o parcelamento de solo, que fornece as diretrizes para se parcelar na área, só foi solicitada 06.07.2011³¹, à Agência Condepe/Fidem . órgão responsável pelo licenciamento dos parcelamentos de solo da Região Metropolitana de Recife, e o pedido de anuência prévia do parcelamento foi dado entrada em 07.04.2012³².

O fato de o projeto arquitetônico ter dado entrada sem a aprovação do parcelamento do solo seria um dos muitos aspectos questionados pelo Ministério Público de Pernambuco . MP-PE e pelo Ministério Público Federal . MPF, que se posicionaram contra a aprovação do projeto da forma como estava sendo conduzido.

Como o projeto foi considerado de impacto, teria que passar pela aprovação da Comissão de Controle Urbanístico . CCU e do Conselho de Desenvolvimento Urbano . CDU, da mesma forma que aconteceu com o empreendimento das Torres Gêmeas+, no Cais de Santa Rita. Sendo assim, o projeto seguiu com sua tramitação na Prefeitura do Recife, respondendo as exigências da análise técnica, até ser

³⁰ Processos nº 07329896.08, 07329880.08, 07329867.08, 07329873.08 e 07329904.08.

³¹ Consulta Prévia constante do Ofício DADM/GROE nº066-2011

³² Processo de Parcelamento de Solo nº 0704/2012, da Agência Condepe/Fidem.

encaminhado para os referidos conselhos, no final de 2012, época de transição do governo municipal³³.

Neste momento, um grupo da sociedade civil, denominado Direitos Urbanos - DU, que vinha questionando os grandes projetos urbanos para a cidade do Recife, passou a acompanhar a aprovação do Projeto Novo Recife, para o Cais José Estelita. Temendo por uma aprovação precipitada no CDU, às vésperas de uma mudança de gestão, e considerando que esta era a única instância para participação social em todo o processo de aprovação, o grupo DU passou a acompanhar mais intensamente os passos da aprovação do projeto no Conselho.

Ao identificar que o CDU não estava cumprindo com a determinação de funcionar com uma composição paritária entre representantes do governo e da sociedade civil, o DU conseguiu uma liminar impedindo a realização de reuniões até que a questão fosse resolvida. Mesmo assim, ainda sem a composição paritária, a diretoria do CDU realizou uma reunião no dia 28.12.2012, na qual o Projeto Novo Recife foi aprovado.

Além da discussão acerca da composição do CDU, o MP-PE, por meio da Promotoria de Meio Ambiente, representado pela Promotora Belize Câmara, tinha dado entrada numa Ação Pública Civil, em 19.12.2012, com uma liminar pedindo a suspensão de todo e qualquer ato administrativo referente ao Projeto Novo Recife, e no mérito, a sua anulação.

O MP-PE questionou a falta de documentos importantes para que o processo seguisse para a apreciação pelo CDU, quais sejam: (i) Parecer da Agência Condepe/Fidem, para o parcelamento do solo; (ii) Parecer do DNIT, que é proprietário da área contígua ao empreendimento, onde existe uma linha férrea em atividade, operando em apoio ao Porto do Recife; (iii) Parecer do IPHAN, pelo fato do empreendimento estar localizado em área de entorno de monumentos; (iv) Parecer da FUNDARPE, que efetuou o tombamento do patrimônio ferroviário do

³³ Até dezembro de 2012, o Prefeito era João da Costa do Partido dos Trabalhadores . PT, que tinha sucedido o também petista João Paulo. Em 1º de janeiro de 2013, assumiu o Prefeito Geraldo Júlio, do Partido Socialista Brasileiro . PSB, apoiado pelo Governador do Estado, na época, Eduardo Campos (PSB).

Estado de Pernambuco; (v) Estudo de Impacto de Vizinhança, e; (vi) Estudo de Impacto Ambiental³⁴.

Registra-se que a PCR alegou que a anuência prévia da Agência Condepe/Fidem tinha sido anexada ao processo, bem como o Parecer da FUNDARPE, porém isso tinha ocorrido às vésperas da aprovação no CDU. A anuência prévia do parcelamento de solo foi emitida em 19.12.2012, e, segundo o seu certificado, ficava condicionada aos pareceres do IPHAN, FUNDARPE, ANTT, e DNIT, e deveria ser submetida à Prefeitura Municipal para a sua aprovação.

Ressalta-se, ainda, que a Promotora Belize Câmara, que vinha atuando nas investigações para apuração de irregularidades no processo de aprovação do Projeto Novo Recife e debatendo abertamente sobre o assunto em diversas audiências públicas, foi transferida para a Promotoria da Infância de Jaboatão dos Guararapes, ficando, portanto, afastada definitivamente do caso.

Em 06.02.2013, foi a vez do MPF dar entrada numa Ação Civil Pública³⁵, com a finalidade de assegurar a proteção e preservação do patrimônio ferroviário, cultural e histórico. Na ACP, o MPF solicita que o Consórcio Novo Recife seja proibido de efetuar qualquer obra de demolição/construção enquanto o projeto não tiver o parecer de todos os órgãos competentes, e seja condenado a desfazer qualquer obra executada irregularmente no local durante o curso da ação.

O MPF requer, também, que o IPHAN estipule diretrizes de uso e ocupação do solo para o Pátio Ferroviário das Cinco Pontas, localizado no Cais José Estelita, tendo em vista a preservação da memória ferroviária e visibilidade e ambiência dos monumentos tombados na área vizinha dos bairros de São José e Santo Antônio. Por fim, o MPF requer a declaração de nulidade da aprovação do Projeto Novo Recife pelo CDU.

³⁴ <http://direitosurbanos.wordpress.com/2012/12/29/esclarecimentos-sobre-o-projeto-novo-recife-por-belize-camara/>

³⁵ Processo nº 0001291-34.2013.4.05.8300

No dia 26 de fevereiro, a Justiça Federal determinou, em uma das suas primeiras deliberações por meio da ACP, que o Consórcio Novo Recife ficava proibido de executar qualquer construção ou demolição no local e que estava suspensa a aprovação do projeto pelo Conselho de Desenvolvimento Urbano, em razão da ausência de prévia manifestação do IPHAN, da ANTT e do DNIT.

Por conseguinte, a PCR recorreu ao Presidente do Tribunal Regional Federal da 5ª Região . TRF-5, que suspendeu parte da decisão, autorizado a continuidade do processo de licenciamento, com a ressalva de que o empreendimento, embora aprovado pelo CDU, somente seria executado após todos os estudos e trâmites legais necessários e se aprovado pelo DNIT e pela ANTT.

Em resumo, tem-se que a ACP continua em tramitação na Justiça Federal, de acordo com notícias divulgadas pelo MPF na internet e com consulta ao processo no site do TJ-PE, e é por meio dela que o MPF vem atuando contra a demolição dos antigos armazéns de estocagem do Pátio Ferroviário das Cinco Pontas.

3.2.2.3. A tentativa de dar início às obras

Recentemente, o Consórcio Novo Recife, em posse de uma licença de demolição expedida pela Prefeitura do Recife, deu início à derrubada dos antigos armazéns de estocagem, que se encontram no terreno do Cais José Estelita, visando a liberação do local para as obras. Este fato ocorreu no dia 21 de maio deste ano de 2014. No dia seguinte, manifestantes acamparam no terreno como forma de protesto, ao mesmo tempo em que o IPHAN embargou a demolição, e o MPF conseguiu liminar do TJ também no sentido de proibir a demolição e, ainda, eventual construção na área.

A decisão judicial, que proíbe o Consórcio de efetuar construções/demolições na área, atrela a liberação destes atos ao cumprimento de todas as exigências que faltam para a aprovação do projeto, como as autorizações do IPHAN, do DNIT, e da ANTT.

A justiça determinou ainda que a Prefeitura do Recife apresente o termo de compromisso firmado com o Consórcio Novo Recife, para verificar se contempla medidas suficientes para mitigação dos impactos do empreendimento.

Já o IPHAN alerta que o Consórcio Novo Recife ainda não celebrou termo de ajustamento de conduta com o órgão, necessário ao acautelamento de bens arqueológicos na área, e, também, não apresentou ainda documentação suficiente para garantir a proteção dos registros referentes à produção de conhecimento sobre a área em questão³⁶.

A Prefeitura do Recife, por sua vez, suspendeu a licença para demolição, em 03 de junho deste ano, e o Prefeito Geraldo Júlio se colocou como mediador para realizar negociações entre o Consórcio Novo Recife e os órgãos públicos interessados, bem como a sociedade civil. Anteriormente, o MPF e o MP-PE haviam feito um convite formal para que o Prefeito participasse direta e pessoalmente das negociações para a desocupação do terreno.

Dessa forma, o Prefeito resolve assumir o papel de mediador e começa a agendar reuniões com diversos atores envolvidos para discutir a revisão do projeto arquitetônico, dentre eles o IAB, o CREA, o CAU, o FERU, a ONG Centro Dom Helder Câmara, entre outros.

Assim, a prefeitura propôs ao grupo de entidades convidadas para a discussão a assinatura de um protocolo para o redesenho do projeto, estipulando um prazo de 30 dias para que os interessados colocassem suas propostas, mas nem todos os participantes concordaram com esse documento elaborado pela Prefeitura do Recife. Ressalta-se que estão sendo aguardados os posicionamentos do DNIT, da ANTT, e do IPHAN, que podem fazer exigências que interfiram na revisão da proposta.

³⁶ <http://www.prpe.mpf.mp.br/internet/Ascom/Noticias/2014/Atuacao-do-MPF-leva-a-suspensao-da-demolicao-dos-armazens-no-Cais-Jose-Estelita>

Com relação à ocupação do terreno no dia 22 de maio, este ato caracterizou-se como uma forma de protesto ao Projeto Novo Recife, e foi realizado por pessoas ligadas ao Movimento Ocupe Estelita. Não havia, portanto, a intenção de ocupar para morar, mas para protestar, tendo como mote a demolição dos armazéns.

O Movimento Ocupe Estelita é encabeçado pelo Grupo Direitos Urbanos, e já vem acontecendo desde 2013, quando ocorreu a primeira manifestação, conhecida como %Ocupe+1+, que marcou o primeiro ano de existência do Grupo DU, com a realização de atividades e de debates nos arredores do terreno do Cais José Estelita.

A ocupação do terreno recebeu uma represália no dia 29 de maio, com a chegada dos policiais para cumprir o mandato de reintegração de posse, obtido pelo Consórcio Novo Recife. Alguns manifestantes gravaram vídeos e publicaram na internet, apontando para o uso excessivo de violência por parte dos policiais.

Dessa forma, o episódio ganhou repercussão em várias partes do mundo, como, por exemplo, pela matéria publicada no site do jornal *The Guardian*³⁷, e pela notícia do apoio da Anistia Internacional³⁸ que condenou o uso excessivo da força e das chamadas armas menos letais, utilizadas pela Polícia Militar de Pernambuco, e pediu a investigação imediata dos fatos.

O MPF também repudiou a ação policial, e disse que o mandato de reintegração de posse foi cumprido de forma arbitrária e com medidas típicas de cumprimento de ordens contra criminosos, sem o conhecimento prévio do Ministério Público e dos representantes do movimento de ocupação, descumprindo com todos os protocolos de execução de ordens de reintegração de posse das Secretarias de Defesa Social e de Direitos Humanos, que visam à desocupação pacífica e à garantia da integridade física dos ocupantes.

O Instituto dos Arquitetos do Brasil em Pernambuco . IAB-PE, por sua vez, aproveitou o momento para alertar que a Prefeitura do Recife deve reassumir o seu

³⁷ <http://www.theguardian.com/world/2014/jun/18/brazil-police-raid-protest-camp-recife>

³⁸ <http://www.ebc.com.br/cidadania/2014/06/anistia-internacional-condena-desocupacao-do-cais-jose-estelita>

papel constitucional de protagonista da gestão do espaço urbano, fazendo valer as leis e instrumentos que regulam a atuação da iniciativa privada e não apenas fique sendo pautada por ela.

A representante do IAB-PE declara, ainda, que o Instituto ~~%~~ afirma o seu compromisso em lutar para que o Recife possa voltar a ser mais uma vez protagonista do desenvolvimento urbano integrado, onde o recifense volte a ser a escala e o centro das concepções inovadoras que os arquitetos e urbanistas pernambucanos podem e sabem fazer³⁹.

Em meio a tantas oposições ao Projeto Novo Recife e à forma como está sendo conduzido o processo para a sua viabilização, ocorre, ainda, e principalmente, em se tratando de ano eleitoral, uma disputa política para apontar quem teve a responsabilidade na aprovação do projeto. O ex-prefeito João Paulo (do PT) acusa o atual prefeito Geraldo Júlio (do PSB) de ter dado continuidade à aprovação do projeto, dizendo que ele tem compromissos com a iniciativa privada. O atual Prefeito, Geraldo Júlio, por sua vez, desmente a acusação e rebate dizendo que o projeto foi aprovado pelo CDU na gestão anterior, de João da Costa (do PT), do mesmo partido e sucessor de João Paulo.

Por fim, concluímos que os conflitos de interesse que observamos no processo de aprovação do Projeto Novo Recife indicam que os modos de operação e implementação do projeto, que se apoiam numa forma de aprovação convencional de empreendimentos privados na cidade, não se mostram satisfatório para este caso, por não permitir a participação efetiva de todos os atores envolvidos nas discussões e definições da proposta; pelas diversas dimensões nas quais a proposta interfere tais como ambiental, patrimonial, social; mas, principalmente, por não possuir uma forma eficiente de negociação e mediação de conflitos, e por não apresentar um planejamento urbano com definições mais precisas de como deve ser desenvolvido uma projeto para a área em questão.

³⁹ <http://au.pini.com.br/arquitetura-urbanismo/urbanismo/demolicao-de-galpoes-historicos-do-cais-jose-estelita-para-construcao-312871-1.aspx>

A respeito de um planejamento para a área, o atual Plano Diretor do Recife, de 2008⁴⁰, determina que a área em discussão está destinada a implantação de projetos especiais, devendo ser elaborados planos específicos, de forma a promover a sua requalificação urbana, sua sustentabilidade, com inclusão sócio-espacial e dinamização econômica.

O Plano Diretor Municipal de 2008 define, ainda, os coeficientes máximo e mínimo para a cobrança de outorga onerosa para as construções na área. Entretanto, como o processo de aprovação do Projeto Novo Recife foi dado entrada cerca de um mês antes de entrar em vigência o atual Plano Diretor, passa a seguir o Plano Diretor anterior, de 1991⁴¹, que também tratava a área como especial, mas não determinava os coeficientes de aproveitamento do terreno.

Contudo, para concluir, mesmo esta área sendo considerada como especial por ambos Planos Diretores, não havendo plano elaborado e aprovado para a área, a aprovação do projeto segue mesmo a via convencional, motivo pelo qual não faz uso de arranjos inovadores na sua gestão.

Todavia, se fosse constituída uma Operação Urbana Consorciada para a região, o projeto deveria se adequar aos novos parâmetros por ela estabelecidos. Entretanto, a constituição de uma OUC no formato institucionalizado pelo Estatuto da Cidade não é uma tarefa simples e rápida, pois exige a participação de diversos profissionais na elaboração de um plano, uma articulação política para a sua aprovação na Câmara Legislativa, entre outros fatores.

Na próxima seção desta pesquisa, veremos um caso de elaboração de uma operação urbana para a área em questão, mas que não chegou à sua fase de implementação, dentro do Plano do Complexo Turístico Cultural Recife Olinda, o qual apresentava uma alternativa de planejamento para as frentes de água do Recife e de Olinda.

⁴⁰ Plano Diretor do Recife (2008), Capítulo IV . Dos Projetos Especiais, artigos 192 a 194.

⁴¹ Plano Diretor do Recife (1991), artigos 118 e 119.

3.2.3. O Plano do Complexo Turístico Cultural Recife Olinda e o Projeto Recife Olinda

O Plano do Complexo Turístico Cultural Recife/Olinda - CTCRO foi uma proposta de renovação urbana e revitalização cultural de um amplo território envolvendo as cidades de Recife e Olinda. E foi elaborado a partir das potencialidades identificadas pelos planos metropolitanos⁴² que se referiam à área como um território estratégico para a exploração das atividades de turismo e negócios.

O Plano levou em consideração os diversos projetos isolados que estavam sendo concebidos dentro daquele território, bem como o potencial construtivo das áreas subutilizadas. E, era favorecido, ainda, pela existência de um rico patrimônio histórico, e pela localização central e conectada com a frente de água das duas cidades.

A Figura 26 demonstra esquematicamente a localização da área de abrangência do Plano do CTCRO, entre as cidades do Recife e de Olinda, e com relação à Região Metropolitana do Recife.

Figura 26: Localização esquemática da área de atuação do Plano do CTCRO na Região Metropolitana do Recife.



Fonte: COMPLEXO (2007, p. 10)

⁴² Planos Metropolitanos: %Metrópole Estratégica+(AGÊNCIA CONDEPE/FIDEM, 2005) e %Metrópole 2010+ (FIDEM, 1998).

O Plano do CTCRO baseava-se numa abordagem de planejamento integrado, e considerava as dimensões territorial, turístico-cultural e socioeconômica, visando a articulação e integração de políticas, programas e ações em quatro territórios por ele definidos: Territórios Olinda, Tacaruna, Recife e Brasília Teimosa.

Para cada território foram priorizadas ações nos núcleos de concentração de manifestações e equipamentos culturais, que visavam a recuperação dos equipamentos e espaços públicos, bem como a construção de novos espaços e equipamentos urbanos, entre outras ações.

Figura 27: Delimitação dos Territórios do Plano do CTCRO



Fonte: COMPLEXO (2007, p. 25 e 26)

O Plano tinha ainda a pretensão de promover grandes transformações urbanas em algumas áreas mais centrais. Com o fim de viabilizar tais transformações foi criada uma **Operação Urbana** intitulada de **Projeto Recife Olinda**, que pretendia não apenas a transformação urbana destas áreas, mas,

também, a recuperação dos investimentos públicos, a partir da geração de mais-valia urbana, para a aplicação em outras áreas e outras ações, programas e projetos elencados pelo Plano.

A seguir abordaremos com mais detalhe o Plano do Complexo Turístico Cultural Recife Olinda, principalmente com relação ao aspecto da gestão pública, incluindo as negociações e parcerias firmadas para sua elaboração e o modelo de gestão desenhado. Prosseguindo, damos ênfase ao Projeto Recife Olinda, que englobava entre os setores definidos para sua implantação a frente da água do Recife considerada neste trabalho como o território compreendido entre o Porto do Recife e o Cais José Estelita.

3.2.3.1. O Plano do Complexo Turístico Cultural Recife/Olinda

O Plano do Complexo Turístico Cultural Recife Olinda . CTCRO começa a ser construído, oficialmente, em 21.10.2003, a partir da assinatura de um Protocolo de Intenções entre o Governo do Estado de Pernambuco e as Prefeituras Municipais do Recife e de Olinda, visando à congregação de esforços para a adoção de iniciativas e medidas com vistas à elaboração, viabilização e implementação do Plano.

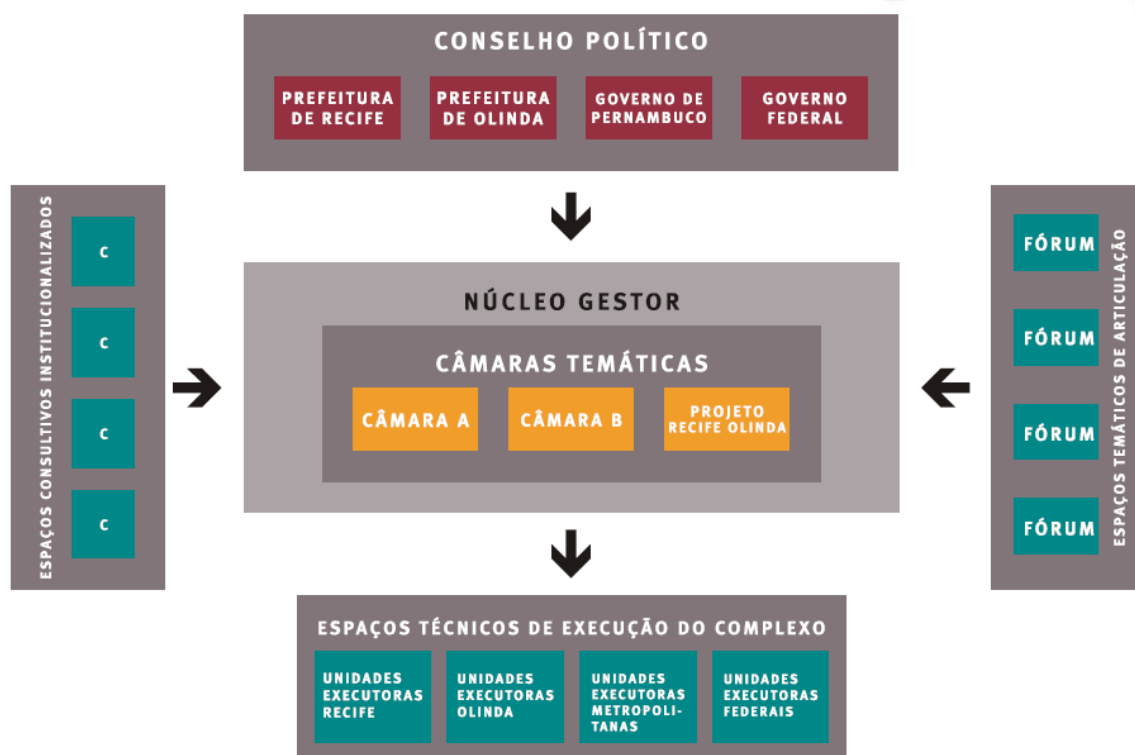
De forma a ampliar o apoio, é firmado, em 27.04.2005, um Acordo de Cooperação Técnica entre os poderes executivos federal, estadual e municipal do Recife e de Olinda, para a implementação do Plano do CTCRO e para a elaboração do Projeto Recife Olinda . uma Operação Urbana voltada para as áreas de intervenção do Plano do CTCRO (PROJETO, 2006; NÚCLEO, 2005).

Com a celebração deste acordo fica definido o Modelo de Gestão do Plano do CTCRO, a partir da constituição de um Conselho Político, um Núcleo Gestor e das Câmaras Temáticas. Conforme pode ser visto no esquema da Figura 28, o Conselho Político, instância superior de decisões, era composto pelos governos municipais das duas cidades, pelo governo estadual e pelo governo federal, representado pelos ministérios envolvidos.

O Núcleo Gestor era composto também por representantes dos entes acima mencionados, e tinha como atribuição o acompanhamento e avaliação do grau de atendimento das metas, para negociação do plano anual e das atividades do Plano, tendo o papel não somente de discutir e direcionar os estudos, como também de prestar contas do que vinha sendo decidido e aprovado.

Nas câmaras temáticas, além dos representantes dos governos, tinha a participação da Organização Social Núcleo de Gestão Porto Digital (NGPD), especificamente na Câmara Temática que tratava do Projeto Recife Olinda (PROJETO, 2006; NÚCLEO, 2005).

Figura 28: Organograma do funcionamento do Modelo de Gestão



Fonte: PROJETO Urbanístico Recife Olinda (2006, p. 7)

A respeito dos acordos firmados entre os três níveis de governo, argumenta-se a necessidade deles pelas múltiplas dimensões que o Plano do CTCRO envolve, entre outros aspectos, ressaltando, por conseguinte, o pioneirismo desta iniciativa pela amplitude das suas articulações, conforme vemos a seguir:

A complexidade e as múltiplas dimensões destes planos requerem a superação das visões setoriais e a articulação da ação dos vários órgãos e níveis de governo envolvidos, assim como a necessidade de superação de uma visão fragmentada e atravessada por interesses de natureza político-partidária. (...) Esta articulação se dá de forma pioneira, não só entre diferentes entes da Federação, mas também, entre os setores envolvidos dentro de cada um deles: desenvolvimento urbano, turismo, cultura, desenvolvimento econômico, entre outros.+(PROJETO, 2006, p. 8).

Percebe-se que, apesar do Plano do CTCRO não ter sido efetivamente implementado, havia uma preocupação com o envolvimento de todos os entes governamentais necessários, além da criação de uma modelagem econômica e urbanística⁴³, e também uma articulação intersetorial, visto que o Plano previa ações em diversos setores, como os investimentos em ações culturais que dariam suporte a atividade turística, ao mesmo tempo em que promoveriam a valorização da cultura local.

Cada ente envolvido no Plano do CTCRO tinha, por conseguinte, uma função importante nas negociações para que todas as ações previstas pudessem ser implementadas. Pode-se perceber que o Plano contava com o apoio do Governo Federal, que participava por meio dos Ministérios da Cultura, do Planejamento, orçamento e gestão, do Turismo, da Cidade, e o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional . IPHAN.

No âmbito federal, era essencial a participação da Secretaria de Patrimônio da União, integrante do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, pois grande parte do solo a ser utilizado no Projeto Recife Olinda era de propriedade da União, num total de 145 hectares, que correspondiam a 30,85% da superfície da zona de intervenção, estando sob a jurisdição da Marinha do Brasil (Vila Naval e Escola de Aprendizes de Marinheiros), da Portobrás (Porto do Recife), da extinta

⁴³ Informação obtida na entrevista realizada com o arquiteto João Roberto Peixe, em 15 de outubro de 2013, um dos profissionais responsável pela construção do Plano do CTCRO.

Rede Ferroviária Federal S.A. - RFFSA (Cais José Estelita), além de terrenos de marinha ao longo da costa e de áreas estuarinas (PROJETO, 2006).

Ainda no começo da elaboração do Plano do CTCRO, em 2003, o Governo do Estado de Pernambuco firmou acordos de colaboração com duas empresas, uma local . a Porto Digital⁴⁴, e outra internacional com experiência na gestão de grandes projetos . a Parque Expo⁴⁵.

Data de 20.08.2003 a celebração de um protocolo com a Empresa Parque Expo, definindo um quadro de cooperação técnica e financeira para o desenvolvimento de um plano de ação e a configuração de um modelo de intervenção institucional e jurídico com vistas à viabilização do Plano do CTCRO.

Em 10.11.2003, ocorre a celebração de um Contrato de Gestão com o Núcleo de Gestão do Porto Digital, com o objetivo de construir a cooperação técnica para apoiar, implementar e acompanhar o desenvolvimento de estudos de viabilidade de Projeto de Requalificação Urbanística, Expansão Imobiliária e Atração de Investidores para o território do Complexo Turístico Cultural.

Buscando uma convergência dos objetivos, é assinado, em 29.09.2004, um contrato entre o Porto Digital e a Parque Expo com vistas à concepção do projeto de requalificação urbanística e ambiental da Zona de Intervenção e a Modelagem da Operação Urbana (NÚCLEO, 2005)

Para a construção do Plano do CTCRO, foram elencados, inicialmente, os programas e projetos governamentais que estavam em andamento dentro seu território de atuação, ou em área de influência, para que pudessem ser articulados a

⁴⁴ Porto Digital . Entidade que tem por objetivo a concepção, estruturação e gestão sustentável de um ambiente de negócio capaz de criar e consolidar, em Pernambuco, empreendimentos de reconhecida qualidade, através da interação e cooperação entre universidades, empresas, organizações não governamentais no Estado de Pernambuco. Concentra a sua atuação na requalificação do espaço urbano e na área da tecnologia da informação.

⁴⁵ Parque EXPO 98, S.A. . Entidade responsável pela realização da Exposição mundial de Lisboa de 1998 e pela concepção e execução do projeto de reconversão urbanística da Zona de Intervenção designada como Parque das Nações (Lisboa, Portugal).

novos projetos e ações que seriam propostos, visando o desenvolvimento integrado do território.

Os programas e projetos governamentais que tem interface com a área de abrangência do Plano estão demarcados na Figura 29 apresentada a seguir.

Figura 29: Programas e projetos governamentais na área de atuação do Plano do CTCRO.



LEGENDA:



Fonte: Adaptado do COMPLEXO (2007, p. 21)

Segue uma descrição sumária dos programas e projetos governamentais existentes elencados pelo Plano do CTCRO:

- **Projeto Monumenta:** Programa do Ministério da Cultura de revitalização de centros históricos urbanos que procura conjugar a recuperação e a preservação do patrimônio histórico e cultural com o desenvolvimento

socioeconômico, e conta com o financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento . BID e o apoio da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura . Unesco;

- Porto Digital: Projeto de desenvolvimento econômico que agrega investimentos públicos, iniciativa privada e universidades, definido como Arranjo Produtivo de Tecnologia da Informação e Comunicação, com foco no desenvolvimento de softwares, localizado no Bairro do Recife, responsável pela recuperação de edifícios históricos;
- Prometrópole: Programa de Infraestrutura em Áreas de Baixa Renda da Região Metropolitana do Recife, visando a melhoria das condições de habitabilidade e o desenvolvimento comunitário da população que reside na Bacia do Rio Beberibe nas cidades de Recife e Olinda;
- Projeto Via Mangue: Projeto da Prefeitura do Recife para a construção de uma avenida que ligará o bairro do Pina às ruas que margeiam os canais Setúbal e Jordão;
- Projeto Capibaribe Melhor: Tem como objetivo a melhoria da qualidade de vida dos habitantes da Bacia do Rio Capibaribe, no trecho situado entre a BR-101 e a Avenida Agamenon Magalhães, por meio da implantação de projetos de intervenção socioambiental, de acessibilidade e de mobilidade;
- Prodetur: Programa do Ministério do Turismo que visa a expansão e melhoria da atividade turística e da qualidade de vida das populações residentes nas áreas beneficiadas. Tem financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento . BID;
- Habitar Brasil BID - HBB: Programa financiado pelo BID, para o fortalecimento institucional dos municípios e a execução de obras e serviços de infraestrutura urbana e de ações de intervenção social e ambiental;
- Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais: Programa coordenado pelo Ministério das Cidades, que busca promover o uso e a ocupação democrática das áreas urbanas centrais, propiciando a permanência da população residente e a atração de população não residente por meio de ações integradas que fomentem a diversidade funcional e social, a identidade cultural e a vitalidade econômica destas áreas;

- Programa de Habitação de Interesse Social: Programa do Ministério das Cidades que tem como objetivo a melhoria do padrão mínimo de salubridade, segurança e habitabilidade das edificações produzidas no âmbito do processo de autogestão habitacional no país.

O Plano do CTCRO definiu quatro territórios para atuação: Territórios Olinda e Tacaruna (em Olinda), e Territórios Recife e Brasília Teimosa (no Recife), dentro dos quais foram priorizadas ações para os núcleos de concentração de manifestações e equipamentos culturais. As ações planejadas, que aproveitavam também os projetos existentes que não tinham sido executados, levavam em conta as dimensões territorial, turístico-cultural e socioeconômica.

Outra delimitação foi definida pelo Plano do CTCRO, agora em vistas ao Projeto Recife Olinda . a Operação Urbana que pretendia viabilizar grandes transformações urbanas em áreas estratégicas com relação à localização e/ou à existência de terrenos ociosos. Esta delimitação diz respeito ao zoneamento que define os graus de prioridade para as intervenções e a abrangência dos impactos das mesmas.

O Projeto Recife Olinda tem ações prioritárias nos terrenos das frentes da água do Recife e de Olinda, abrangendo a área de estudo desta pesquisa que foi delimitada pela faixa compreendida entre o Porto do Recife e o Cais José Estelita. Desta forma, vamos dar continuidade abordando aspectos da gestão do Projeto Recife Olinda.

3.2.3.2. O Projeto Recife/Olinda

Com o fim de operacionalizar as propostas urbanísticas de maior envergadura previstas no Plano do Complexo Turístico Cultural Recife Olinda . CTCRO foi elaborado o Projeto Recife-Olinda, pelos governos municipais do Recife e de Olinda, estadual e federal, com a participação ainda da Organização Social Núcleo de Gestão Porto Digital (NGPD) e da empresa estatal portuguesa Parque Expo.

Pretendia-se que o resultado financeiro desta operação urbana, com a participação da iniciativa privada, contribuisse com os recursos necessários para fortalecer a rede cultural, as redes de equipamentos, de infraestrutura, de espaços e serviços públicos, e para a reurbanização das áreas de baixa renda localizadas no território do Plano do CTCRO (PROJETO, 2006).

O Projeto Recife-Olinda apresentava-se, portanto, como uma Operação Urbana para viabilizar, sobretudo, os componentes urbanísticos do Plano do CTCRO, ou seja, as ações de reurbanização e renovação urbana de uma área com cerca de 8 km de extensão, com a proposta de criação de 1,5 milhão m² de áreas livres, dotação de equipamentos comunitários e turísticos, articulação da cidade às frentes de água, recuperação de áreas degradadas, promoção da diversidade funcional, e melhoria e ampliação da infraestrutura existente (PROJETO, 2006).

Para tal, o território de atuação foi classificado em três zonas . Zona de Intervenção (ZI), Zona de Enquadramento (ZE) e Zona de Abrangência (ZA), sendo a Zona de Intervenção setorizada para detalhamento dos projetos urbanísticos.

Na Figura 30, a seguir, podemos ver a demarcação deste zoneamento, no qual a Zona de Intervenção (marcada de vermelho) compreende as áreas com maior potencial de transformação, para as quais deveriam ser desenvolvidos projetos específicos que deveriam incluir parcerias com o setor privado, entre a faixa costeira dos bairros de São José e do Bairro do Recife, onde se encontram a área portuária e o Cais José Estelita.

A Zona de Intervenção compreendem as áreas predominantemente ociosas ou com usos passíveis de desativação e as ocupadas por assentamentos precários, ficando designado que cada setor desta zona seria objeto de um projeto específico, a ser implantado através de parceria público-privada - PPP.

A Zona de Enquadramento é composta pelas áreas imediatamente contíguas às da Zona de Intervenção e as áreas ao longo da Rodovia PE-15, que poderão ser

objeto de futuras operações urbanas ou que serão consideradas e/ou requalificadas na nova proposta urbanística.

Figura 30: Demarcação das zonas do Plano do CTCRO



Fonte: PROJETO (2006, p. 11).

Prosseguindo, a Zona de Abrangência, que compreende as áreas do entorno das Zonas de Intervenção e de Enquadramento, são consideradas na análise e na articulação de investimentos e programas, inserindo e relacionando as zonas num contexto mais amplo.

A depender das características e potencialidades de cada área, o Projeto Recife Olinda pretendia a modificação das diretrizes para a regulação do uso e da ocupação do solo, a serem incorporadas pelas legislações municipais.

Sobre a modificação de diretrizes de uso e ocupação do solo, no Cais José Estelita e no Cais de Santa Rita, por exemplo, foi proposta a implantação de grandes equipamentos de lazer, turismo e centros empresariais, com a definição de diretrizes que privilegiavam a leitura da paisagem e das visadas transversais à avenida, de forma a garantir a compreensão do conjunto histórico do bairro de São José, e, ainda, a destinação de parte da área para o mercado popular de habitação, comércio e serviços (COMPLEXO, 2007).

Para a gestão do Projeto Recife Olinda estava prevista a criação de uma sociedade implementadora, entidade responsável, por si ou através de terceiros, pela realização de todos os atos necessários à execução da intervenção programada, assumindo as mesmas obrigações das entidades públicas que a constituiriam, a partir da celebração de um instrumento contratual adequado (PROJETO, 2006).

Desta forma, seria criada uma organização sem fins lucrativos que ao longo do processo viabilizaria um consórcio público, seguindo a ótica do controle público e da agilidade da iniciativa privada.

Os terrenos objeto da intervenção seriam disponibilizados à sociedade implementadora que os incorporaria ao seu patrimônio, assumindo a responsabilidade pelas negociações relativas às intervenções previstas para estes durante todas as fases da implantação do Projeto, desde o primeiro momento até à alienação dos lotes e ou das edificações já construídas (PROJETO, 2006).

Pretendia-se que a constituição da sociedade implementadora garantisse uma adequada e equilibrada articulação entre definição e acompanhamento de objetivos públicos com um modelo de gestão privado, tradicionalmente mais adaptado a uma execução mais dinâmica de projetos. Possibilitando, também, um melhor relacionamento com os agentes econômicos interessados em participar da operação, seja como investidores/compradores, seja como financiadores (PROJETO, 2006).

O Projeto Recife-Olinda previa a criação de 1,19 milhão de m² de novo terreno urbano, infraestruturado, o qual se planejava estar completamente vendido num prazo de 15 anos. O Projeto incluía uma forte componente de lotes para equipamento turístico e equipamento comunitário, representando 7,58 % e 10,35 %, respectivamente.

Os cerca de 613 mil m² de novo solo edificável nas áreas do Projeto Recife Olinda . o solo livre representa cerca de 66% do total . deveriam gerar 1,5 milhão

de m² de construção dos quais pouco mais de 10% estavam destinadas ao mercado popular de habitação, comércio e serviço. Dessa forma, de um total de 7.692 novas unidades habitacionais propostas, 1.824 estariam destinadas ao mercado popular, o que representava 23,7% do total (PROJETO, 2006).

Para averiguar a possibilidade da realização destas negociações foi realizada uma análise de viabilidade econômico-financeira, baseada nos resultados de uma ampla pesquisa de mercado, a partir dos quais foram simuladas situações limites para a obtenção do Coeficiente de Retorno/Risco, que apontou para um Grau de Risco do empreendimento aceitável sobre todas as referências de mercado utilizadas para tomada de decisão de investidores do mercado imobiliário (PROJETO, 2006).

O projeto apresentou uma Taxa Interna de Retorno (T.I.R.) sobre o capital investido, considerando-se o cenário base, de 12,7%a.a., com um horizonte de operação de 15 anos. Acreditava-se, portanto, que o empreendimento apresentava um adequado grau de atratividade para investidores nacionais e que tinha, no campo internacional, um diferencial para mitigação do risco baseado na participação da ParqueExpo, empresa Portuguesa responsável por grandes projetos bem sucedidos de requalificação urbana na Europa, que estava neste projeto como parceira na elaboração e também participaria da sua fase de implementação (PROJETO, 2006).

Por fim, temos que o Plano do Complexo Turístico Cultural Recife Olinda . CTCRO, que inclui o Projeto Recife Olinda, chegou a ser apresentado, 2006, ao Ministério Público Federal para apreciação, e foi feita a solicitação do licenciamento prévio ambiental à Agência Estadual de Meio Ambiente - CPRH (NÚCLEO, 2005).

Contudo, após um período de transição de governo, aproximadamente entre os anos de 2007 e 2008, o projeto foi ~~engavetado~~. Não temos subsídio para identificar se foi este o motivo-chave do abandono da proposta, mas consideramos que seria necessário que se mantivesse o alinhamento político, e ainda a articulação

com os diversos órgãos que estavam envolvidos, de outra forma não seria possível levar adiante a proposta, mesmo com todos os instrumentos de gestão desenhados.

Com relação aos arranjos institucionais criados para a viabilização do Plano do CTCRO e, principalmente, da Operação Urbana do Projeto Recife Olinda, fica constatada o aspecto inovador dos arranjos que visavam a articulação dos agentes envolvidos e a gestão da proposta, e confirma-se ainda a capacidade técnica e política de governantes e profissionais para alavancar uma proposta de tamanha complexidade e abrangência territorial. Contudo, estes aspectos devem ter pesado também para dificultar a implementação da proposta, que continha muitos terrenos a serem negociados, sobretudo, com os parceiros privados para investimentos.

3.3. O Projeto Porto Novo e os Novos Arranjos Institucionais⁴⁶

A proposta atualmente em execução para a Renovação Urbana da frente de água do Recife consiste no Projeto Porto Novo, que apesar de não abranger toda a região da frente de água, compreende uma parte significativa do *waterfront* do Recife+ (BRANDÃO, 2012, p. 13), localizada no Bairro do Recife e numa parte do bairro de São José.

O Projeto Porto Novo consiste num Grande Projeto Urbano . GPU encabeçado pelo Governo do Estado de Pernambuco com o objetivo de introduzir elementos dinamizadores da economia nos setores de lazer, entretenimento e cultura, cujas propostas de uso para os espaços privados voltam-se para o atendimento de uma demanda de usuários solventes e de turistas nacionais e internacionais.

O Projeto Porto Novo caracteriza-se ainda pela utilização de um Novo Arranjo Institucional, visando dar mais agilidade na implementação da proposta e viabilizar a participação do setor privado.

⁴⁶ Para auxiliar no acompanhamento da leitura deste item 3.3 e do item 3.2 foi elaborado um quadro com o resumo dos acontecimentos relativos aos projetos urbanos . Torres Gêmeas+, Projeto Novo Recife, Plano do Complexo Turístico Cultural Recife Olinda e Projeto Porto Novo , que se encontra nas páginas 161 e 162, Figura 40.

Nosso objetivo nesta seção é, portanto, compreender o funcionamento deste arranjo institucional nos seus aspectos inovadores, e analisá-lo por meio dos critérios elencados por Lima Jr. (2006, p.17), para a análise da dimensão institucional dos GPU, que consiste na observação de quatro quesitos: (i) das mudanças institucionais identificadas (atores e organizações participantes, parcerias, etc), (ii) dos novos dispositivos legais e/ou modificações na legislação existente, (iii) das características do processo decisório . inclusive as formas de controle social, (iv) dos modos de operação e implementação do projeto.

3.3.1. O Projeto Porto Novo

Atualmente, a porção ao norte da frente d'água do Recife, que corresponde à sua antiga área portuária, passa por um processo de renovação urbana, fundamentado no Projeto Porto Novo, com algumas obras em andamento e outras já concluídas, o que possibilitou dar início às atividades planejadas para os novos espaços.

Podemos dizer que a elaboração do Projeto Porto Novo foi o primeiro passo para a renovação das áreas subutilizadas que estão sob a responsabilidade do Porto do Recife, seguido da fase de licitação para o arrendamento destas áreas ao setor privado, a forma encontrada pelo poder público para viabilizar a implantação de um %complexo integrado comercial, hoteleiro, de convenções e exposições+ (GOVERNO DE PERNAMBUCO, 2011a).

O Projeto Porto Novo foi desenvolvido pelo Núcleo Técnico de Operações Urbanas . NTOU, instituição do Governo do Estado de Pernambuco, criada em 2007, como parte da estrutura da Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão . SEPLAG, passando em 2010 para Secretaria Estadual das Cidades . SECID.

O NTOU surge com o propósito de %consolidar conhecimentos para uma atuação de natureza consultiva, propositiva e articuladora de projetos arquitetônicos e intervenções urbanas de interesse do Governo do Estado+, buscando %responder a necessidade de maximizar as oportunidades proporcionadas por grandes projetos

através de operações consorciadas locais+, e considerando a importância do poder público na coordenação de operações urbanas consorciadas, e a importância, ainda, da existência de um projeto urbano norteador das intervenções (BRANDÃO, 2012, p.8).

Segundo o Secretario Executivo do NTOU, Zeca Brandão⁴⁷, o Núcleo nasce da ideia de se constituir um convênio entre o Governo do Estado de Pernambuco e o Laboratório de Desenho Urbano da Universidade Federal de Pernambuco, buscando neste formato institucional uma maneira de ter mais independência e autonomia, e de proporcionar maior agilidade ao trabalho. Porém, devido a existência de entraves burocráticos que atrasariam o início do seu funcionamento, optou-se pela criação do Núcleo dentro da estrutura das Secretarias de Governo.

É importante destacar que, desde a sua criação, o NTOU já tinha, como uma das suas atribuições, a tarefa de elaborar uma proposta de renovação urbana para a área portuária do Recife, incitada pelas discussões em torno do Projeto Complexo Turístico Cultural Recife . Olinda.

Para dar início à elaboração do Projeto Porto Novo, o NTOU precisou observar o que estava disposto no Estudo de Ocupação realizado pela Empresa Porto do Recife S.A., no qual se processou a distinção das áreas operacionais e não operacionais do porto, indicando estas últimas como as áreas passíveis de abrigar novos usos.

De acordo com Brandão et al (2012, p.110), ~~as~~ as áreas não operacionais do Porto do Recife liberadas para reciclagem representam uma porção significativa do *waterfront* dos bairros de São José e do Recife+.

Desta forma, a área destinada ao Projeto Porto Novo se configurou numa faixa de terras que margeia a Bacia Portuária, estendendo-se do Armazém 7, no Bairro do Recife, ao Edifício Pescado Silveira, no Bairro de São José, conforme

⁴⁷ O Arquiteto e Urbanista Zeca Brandão, que assume atualmente a coordenação do NTOU, é também professor da UFPE e coordenador do Laboratório de Desenho Urbano. Estas informações foram concedidas por ele numa entrevista realizada no dia 31 de outubro de 2013.

podemos ver na Figura 31, que dá uma visão geral da área do projeto destacada na cor laranja, e nas Figuras 32 e 33, que destacam as áreas do projeto nos Bairros do Recife e de São José.

Figura 31: Delimitação da área total do Projeto Porto Novo.



Fonte: Brandão et al, 2012, p. 111.

Figuras 32: Delimitação das áreas do Projeto Porto Novo no Bairro do Recife



Fonte: Brandão et al, 2012, p.120.

Figuras 33: Delimitação das áreas do Projeto Porto Novo no bairro de São José.



Fonte: Brandão et al, 2012, p.127.

Estas áreas fazem parte do Porto Organizado do Recife, e estão integradas ao Programa de Arrendamento de Áreas e Instalações Portuárias, e ao Programa de Revitalização de Áreas Portuárias . REVAP, da Agência Nacional de Transportes Aquaviários . ANTAQ.

As referidas áreas enquadram-se também em legislações de proteção patrimonial, como a Praça do Marco Zero que está inserida no perímetro de tombamento do IPHAN, e o entorno da Igreja do Pilar que foi tombada como monumento isolado e fica nas proximidades do Armazém 7.

Estas áreas seguem, ainda, as diretrizes do Plano Diretor da Cidade do Recife, que determina que os terrenos onde se localizam os armazéns do porto no Bairro do Recife estão inseridos no Setor de Intervenção Controlada, e o trecho localizado no Bairro de São José está numa área de proteção ambiental, ou área de entorno, cujas propostas devem passar por uma análise especial quanto ao impacto ambiental.

Para a elaboração do Projeto Porto Novo, o NTOU tomou como referência, também, o Projeto Recife Olinda, desenvolvido anteriormente e não executado, o qual discutimos na seção anterior deste estudo (BRANDÃO et al, 2012).

Por conseguinte, o Projeto Porto Novo foi concebido com o objetivo de ~~abrigar~~ criar um complexo de turismo, cultura e lazer, de escala metropolitana, a ser executado pela iniciativa pública e com uso cedido a particulares, nos termos da lei+ (BRANDÃO et al, 2012, p. 110).

Destacamos que este projeto foi uma proposta inicial para a renovação urbana que está em curso atualmente, e que durante o processo sofreu alterações, como veremos a seguir.

Por ora, importa-nos que a intenção inicial era de que o poder público arcasse com a reforma dos armazéns localizados no Bairro do Recife, e o setor privado

financiasse a construção do hotel, da marina e do centro de convenções, no Bairro de São José⁴⁸.

Como forma de financiar as obras, o governo estadual planejava obter recursos do Programa de Aceleração do Crescimento . PAC da COPA. Para isso, promoveu a associação das atividades propostas pelo Projeto Porto Novo às demandas da Federação Internacional de Futebol . FIFA para a Cidade do Recife . uma das cidades-sedes da Copa do Mundo da FIFA de 2014, tais como hospedagem, mobilidade, etc.

Foi dessa forma que se incluiu também nas verbas do Governo Federal o Projeto de Navegabilidade no Rio Capibaribe, e se cogitou a possibilidade do uso de navios como hotéis para suprir o quantitativo de hospedagens necessário para a época dos jogos da Copa do Mundo da FIFA.

Com a previsão de uma utilização maior do porto no período deste evento justificava-se a renovação urbana da área portuária, com a reforma dos antigos armazéns portuários, bem como a construção de novos equipamentos como o terminal marítimo de passageiros⁴⁹, o hotel/centro de convenções e a marina.

Conquanto, o Projeto não prosseguiu com a sua inserção completa no PAC da COPA, ficando apenas o terminal marítimo de passageiros a ser construído por meio dessa forma de financiamento.

E para os demais empreendimentos, o Governo Estadual acabou optando pela realização de uma concessão administrativa (PPP), a partir da qual o setor privado ampliaria sua participação, arcando com a reforma de quatro armazéns no Bairro do Recife e a construção do hotel/centro de convenções e da marina, e a administração do seu funcionamento.

A partir dessa decisão governamental, parte-se, então, para a etapa de preparação para a licitação, com a participação dos seguintes atores: Agência

⁴⁸ Informações obtidas na entrevista realizada com Zeca Brandão, no dia 31 de outubro de 2013.

⁴⁹ Idem.

Nacional de Transportes Aquaviários . ANTAQ, Administração do Porto do Recife, e o Núcleo Técnico de Operações Urbanas . NTOU, sendo a Administração do Porto do Recife o responsável principal pelo processo de licitação.

Dessa forma, ficava determinado que se realizaria uma licitação para o arrendamento de uma parte das áreas não operacionais do Porto do Recife, para a implantação de um complexo integrado comercial, hoteleiro, de convenções e exposições+.

Ficam excluídos desta licitação dois equipamentos que já possuíam financiamento, os Armazéns 10 e 11, que hoje abrigam, respectivamente, o Museu Cais do Sertão Luiz Gonzaga, construído com recursos do Ministério da Cultura e do Tesouro Estadual, e o Centro de Artesanato de Pernambuco, financiado pelo Governo Estadual.

As Figuras 34 e 35 a seguir mostram as fachadas dos edifícios que abrigam o Museu Cais do Sertão Luiz Gonzaga e o Centro de Artesanato de Pernambuco, ambos em funcionamento.

Figura 34: Fotografia da entrada do Museu Cais do Sertão Luiz Gonzaga.



Fonte: Disponível em <<http://www.cbnrecife.com/noticia/museu-cais-do-sertao-e-inaugurado-no-recife>>

Acesso em: 24 mar. 2014

Figura 35: Fotografia da entrada da Central de Artesanato de Pernambuco.



Fonte: Disponível em <<http://www.artesanatodepernambuco.pe.gov.br/?p=109>>
Acesso em: 24 mar. 2014

A área, portanto, que ficou definida para entrar na licitação, com cerca de 32 hectares, compreendeu os Armazéns 9, 12, 13, 14, 15, 16, 17 e 18, e os Pátios 15 Norte e 14 Sul, a instalação da CONAB . Prédio do Pescado Silveira, e as áreas contíguas aos Armazéns 16 e 17, onde deverão ser instalados um conjunto de escritórios, o Festival Center⁵⁰, hotel e marina, e um centro de convenções (PERNAMBUCO, 2011a).

Registra-se que, nesta época, a maior parte dos armazéns estava sem uso, restando apenas o armazém 14 estava sendo utilizado como um teatro, mas sem infraestrutura adequada, e o Prédio do Pescado Silveira que tinha sido ocupado por membros dos movimentos sociais de sem-tetos, no dia 03.10.2011, como parte de um ato de protesto no Dia Mundial do Habitat.

Antes disso, entre 2002 e 2008, este prédio permaneceu ocupado também por membros dos movimentos sociais, que saíram após uma ação de reintegração de posse movida pela Companhia Nacional de Abastecimento . CONAB, proprietária do imóvel, que funcionou, até 1990, como uma unidade frigorífica administrada pela Companhia Brasileira de Armazenamento do Estado . Cibrazem.

⁵⁰ O Festival Center consiste de um núcleo de restaurantes, bares, locais para entretenimento, lojas e estacionamento, destinado à exploração de locação comercial de apoio a atividades em segmentos produtivos comerciais, recreativos, sociais e/ou culturais (Readequação do Projeto de Revitalização do Porto do Recife).

Em 2011, estava sendo solicitada a cessão onerosa deste imóvel da CONAB pelo Porto do Recife para as obras do hotel e da marina, e havia um laudo da Coordenadoria de Defesa Civil do Estado que apontava para o comprometimento da estrutura do edifício⁵¹.

Em 2012, o Porto do Recife resolveu pela compra do imóvel para agilizar a demolição do Prédio do Pescado Silveira, liberando o terreno para a construção do hotel e da marina⁵².

Desta forma, a sua demolição pode ser efetuada no início do ano de 2013, dando prosseguimento ao projeto⁵³, para o qual já tinha sido expedida licença de construção para os empreendimentos da segunda etapa do projeto, em outubro de 2012⁵⁴.

Na Figura 36 a seguir vemos o armazém 15, à frente, e o Edifício do Pescado Silveira, que pertencia à Companhia Nacional de Abastecimento . CONAB.

Figura 36: Prédio do Pescado Silveira, ao fundo, depois do Armazém 15.



Fonte: Disponível em <<http://jconline.ne10.uol.com.br/canal/cidades/noticia/2012/10/04/demolicao-do-predio-da-conab-comeca-proxima-semana-58773.php>>

Acesso em: 27 mar. 2014

⁵¹ <http://jconline.ne10.uol.com.br/canal/cidades/noticia/2012/10/04/demolicao-do-predio-da-conab-comeca-proxima-semana-58773.php>

⁵² <http://jconline.ne10.uol.com.br/canal/cidades/geral/noticia/2012/08/20/ruinas-do-porto-do-recife-com-dias-contados-53372.php>

⁵³ <http://mariahelenareporter.blogspot.com.br/2012/10/hotel-de-luxo-e-marina-no-bairro-de-sao.html>

⁵⁴ http://www.dirigida.com.br/news/pt_br/revitalizacao_%BB_antigo_predio_da_conab_no_recife_antigo_comecou_diario_de_pernambuco_assinatura/redirect_10805073.html

Retornando ao processo de licitação, foi realizada uma Avaliação Econômico-Financeira que compõe o documento de ~~Readequação~~ do Projeto de Revitalização do Porto do Recife+(PERNAMBUCO, 2011b).

Esta Avaliação Econômico-Financeira levou em consideração: (i) o cenário macroeconômico utilizado para projeção do negócio; (ii) o valor orçado para os investimentos a serem realizados pela arrendatária nas instalações; (iii) a estimativa de despesas e receitas da arrendatária para o negócio; (iv) os critérios para a composição do valor mínimo e a fixação do prazo a ser estabelecido para o arrendamento; (v) a avaliação da viabilidade de competição no mercado relevante e identificação do risco de ocorrência de concentração, e; (vi) a avaliação econômica e financeira do empreendimento, tendo em vista o interesse da Autoridade Portuária.

Com base nestes critérios, e considerando o prazo de 25 anos para o arrendamento das áreas, podendo ser prorrogado por mais 25 anos, a Avaliação Econômico-Financeira aponta como valores mínimos, a serem resgatados pelo Porto do Recife com o arrendamento: (i) uma taxa fixa durante a construção de R\$ 0,26 /m²/mês; (ii) uma taxa fixa após o início das atividades de R\$ 2,63 /m²/mês; (iii) e um percentual de 2,7% a incidir sobre o faturamento efetivo da arrendatária.

A empresa que vencesse a licitação deveria constituir, posteriormente, uma Sociedade de Propósito Específico - SPE, procedimento que a Empresa Gerencial Brasitec Serviços Técnicos seguiu ao vencer a licitação, se unindo às empresas GL Empreendimentos, Maxima Empreendimentos e Hima Participações, para constituir A Sociedade de Propósito Específico denominada de Porto Novo Recife.

Destacamos que nenhuma dessas empresas que compõem a SPE Porto Novo Recife é do ramo da construção civil, e, por esse motivo, contrataram outras empresas com experiência em construção e demais serviços necessários para executar as obras do ~~complexo~~ integrado comercial, hoteleiro, de convenções e exposições+, tal como o escritório do arquiteto Jerônimo Cunha Lima que foi contratado para refazer os projetos arquitetônicos.

Os projetos arquitetônicos dos armazéns tinham sido concebidos previamente pela equipe do NTOU, e estavam, inclusive, aprovados pela Prefeitura do Recife, mas, durante a elaboração do edital de licitação, ficou resolvido que a empresa vencedora da licitação iria refazer os projetos, já que se responsabilizaria também pelo funcionamento das atividades, para que pudesse ter a prerrogativa de planejar a disposição das atividades conforme suas intenções.

Estes novos projetos arquitetônicos foram enviados para a Prefeitura do Recife para a aprovação, e o início das obras se deu com o uso das licenças obtidas para os projetos anteriores, enquanto os novos estavam em análise. As novas licenças de construção para a primeira etapa do projeto (armazéns 9, 12, 13 e 14) só foram liberada em novembro de 2013, após quase um ano depois do início das obras.

Sobre as obras terem sido iniciadas antes das liberação das novas licenças, a Secretária Executiva do setor de licenciamento da PCR, Taciana Souto Mayour, justificou em entrevista a um jornal local que as licenças dadas em 2010 davam permissão para a construtora iniciar os trabalhos nos armazéns, enquanto os novos projetos estavam sendo analisados⁵⁵.

A seguir vemos imagens das propostas elaboradas pela SPE Porto Novo Recife, com a implantação de uma parte das propostas que abrange o Festival Center, o Centro Empresarial e de Convenções, e o Hotel/Marina, conforme Figura 37. E nas Figuras 38 e 39 temos, respectivamente, uma simulação de como ficará a fachada do Hotel/Marina e do Centro Empresarial e de Convenções.

⁵⁵ <http://www.blogdasppps.com/2013/11/recife-pcr-libera-licencas-de.html>

Figura 37: Planta das propostas elaboradas pela SPE Porto Novo Recife



Fonte: Disponível em <<http://www.portonovorecife.com.br>>
Acesso em: 6 abril 2014

Figura 38: Simulação do Hotel/Marina



Fonte: Disponível em <<http://www.portonovorecife.com.br>>
Acesso em 04 mar 2014

Figura 39: Simulação do Centro Empresarial de Convenções.



Fonte: Disponível em
<<http://www.portonovorecife.com.br>>
Acesso em 04 mar 2014

Além do contratempo gerado pela aprovação dos novos projetos, o fato de os projetos em execução terem sido concebidos por uma empresa privada é visto com preocupação pelo Secretário do NTOU, Zeca Brandão, que acredita que isso pode interferir na qualidade das propostas, como na relação dos espaços privados com os espaços públicos do bairro, já que o setor privado visa, primordialmente, o êxito financeiro dos empreendimentos, geralmente com uma visão mais restrita ao funcionamento da construção em si. Tal colocação é feita quando comparados os dois projetos, e percebidas como as alterações modificaram a relação pretendida entre as construções e os espaços públicos, conforme o Secretário do NTOU⁵⁶.

⁵⁶ Informações da entrevista concedida por Zeca Brandão, em 31 de outubro de 2013.

3.3.2. Considerações sobre os Novos Arranjos Institucionais do Projeto Porto Novo

Para analisar os novos arranjos institucionais presentes no Projeto Porto Novo, utilizaremos as categorias de análise criadas por Lima Jr. (2006) para a análise da dimensão institucional dos Grandes Projetos Urbanos, referentes aos processos decisórios e de controle social na montagem e na implementação do projeto, subdivididos em quatro quesitos: (i) mudanças institucionais identificadas (atores, organizações participantes, parcerias, etc); (ii) novos dispositivos legais e/ou modificações na legislação existente; (iii) características do processo decisório (inclusive as formas de controle social); (iv) modos de operação e implementação do projeto.

Com relação às (i) **mudanças institucionais identificadas**, temos que o Projeto Porto Novo se caracteriza pela participação de uma instituição governamental criada especialmente para a realização de projetos especiais nos moldes de operações urbanas, que é o Núcleo Técnico de Operações Urbana - NTOU; e ainda pela constituição de uma parceria com o setor privado para a execução das ações planejadas.

O NTOU, apesar de não ser uma instituição independente, posto que faz parte da estrutura da Secretaria Estadual das Cidades, foi criado com o intuito de ser um ente mais autônomo e independente na sua atividade de desenvolvimento de projetos urbanos, e trouxe também uma proposta de articulação do Governo do Estado com a Universidade Federal de Pernambuco.

Ocorre, porém, que o NTOU tem limitações para atuar diretamente no processo de planejamento e gestão urbana. Apesar de ter sido responsável pela concepção de propostas importantes para o desenvolvimento territorial do estado, como a Cidade da Copa e o Projeto Porto Novo, o órgão não trabalha ainda de forma multidisciplinar, tendo seu corpo técnico formado quase que exclusivamente por arquitetos e estudantes de arquitetura e urbanismo. Também não apresenta uma

articulação permanente com outro setor do estado que lhe dê suporte direto nos assuntos de cunho financeiro para a composição de uma operação urbana.

Tampouco, o NTOU tem autonomia para participar das decisões finais de implantação dos projetos, como ocorreu no caso do Projeto Porto Novo, em que a proposta urbanística e arquitetônica desenvolvida pelo órgão não foi executada, sendo realizada uma nova proposta pela empresa vencedora da licitação. Ao final, percebemos que a proposta do Projeto Porto Novo feita pelo NTOU apenas serviu de base para a realização dos estudos de viabilidade do empreendimento.

Outra inovação nos arranjos institucionais do Projeto Porto Novo consiste na montagem de uma parceria com o setor privado, ainda que não siga os moldes da Lei nº 11.079/2004 . Lei Federal das PPPs.

A parceria realizada neste projeto observa os dispositivos para a realização de arrendamentos em áreas portuárias, de acordo com as legislações federais nº. 8.630/1993 (revogada pela Lei nº. 12.815/2013), e nº. 6.620/2008 (revogada pelo Decreto nº.8.033/2013), que determinavam, entre outras coisas, que a realização de arrendamentos portuários deveria estimular a participação do setor privado para o desenvolvimento portuário (art. 7, da Lei nº. 6.620/2008). A Lei nº. 8.630/1993 faculta a realização de arrendamento, pela Administração do Porto, através de licitação, que no Projeto Porto Novo foi realizada por meio da modalidade concorrência pública.

Uma vantagem para o setor privado na realização deste arrendamento, ao invés da obediência à legislação das PPPs, reside no aumento do prazo, que pela Lei nº 11.079/2004 (Lei das PPPs) deveria ser de no máximo 35 anos, contando inclusive com possível prorrogação, enquanto que para o arrendamento, o prazo estabelecido foi de 25 anos, prorrogável por mais 25 anos.

No mais, não houve maiores inovações neste processo, posto que não foi criada nenhuma agência especial para a gestão do empreendimento, nem instâncias de participação social ou comitês intersetoriais ou intergovernamentais. O Governo

do Estado de Pernambuco é o ente responsável pelo processo, seja através do NTOU, que desenvolveu o projeto inicial, ou pela Empresa Porto do Recife S.A., responsável pela administração da área portuária.

Quanto aos (ii) **dispositivos legais**, não foram criadas novas leis para a alteração dos parâmetros urbanísticos na área. O Projeto Porto Novo observou inicialmente o Estudo de Ocupação realizado pela Empresa Porto do Recife S.A., que determina quais são as áreas não operacionais do porto, passíveis de abrigar novos usos.

Em seguida, em termos de normativas urbanísticas, observou, principalmente, a legislação de proteção patrimonial, e o Plano Diretor do Recife, que enquadra parte da área no Setor de Intervenção Controlada, e parte na área de proteção ambiental ou área de entorno (BRANDÃO et al, 2012).

Em se tratando do (iii) **processo decisório**, sobressaem a participação do Governo do Estado de Pernambuco, que tomou a iniciativa de encomendar o desenvolvimento do projeto inicial ao NTOU; e da Empresa Porto do Recife S.A., que coordenou o processo licitatório por meio da constituição de uma comissão de licitação, e é responsável pelo acompanhamento das obras de engenharia que estão sendo executadas pela SPE Porto Novo Recife, bem como pela gestão dos recursos advindos do arrendamento das áreas que envolve também uma porcentagem dos lucros das atividades a serem instaladas.

Por fim, temos que o (iv) **modo de operação e implementação** do Projeto Porto Novo não promove grandes rupturas no processo de gestão e planejamento da cidade, a não ser pela decisão do governo do estado em realizar uma parceria com o setor privado, e pela concepção do projeto inicial pelo NTOU. No entanto, não identificamos no processo a criação de instâncias de participação social, nem de agências especiais para a gestão do empreendimento. Não verificamos também a inclusão do componente da habitação de interesse social, nem de alguma forma de garantia para as populações pobres moradoras do entorno, e portanto, indiretamente atingidas por uma provável valorização da terra.

Figura 40 - Infográfico com resumo dos acontecimentos referentes às propostas para transformação urbana da frente d'água do Recife

Ano	Empreendimentos Imobiliários		Grandes Projetos Urbanos	
	TORRES GÊMEAS	PROJETO NOVO RECIFE	PLANO DO CTCRO	PROJETO PORTO NOVO
2002				Ocupação do Prédio Pescado Silveira, terreno destinado a construção de um hotel e marina no Projeto Porto Novo (p.151)
2003	<p>Início do processo de aprovação do projeto arquitetônico com 3 torres (p.104)</p> <p>Leilão do terreno (p.108)</p> <p>O projeto foi classificado como empreendimento de impacto (p. 105)</p> <p>DIRBAM-SEPLAM deu parecer desfavorável ao projeto (p.105)</p>		<p>Assinatura do Protocolo de Intenções entre Governos Estadual e Municipais de Recife e Olinda para elaboração do Plano (p.132)</p> <p>Acordo de Cooperação Técnica entre Governo Estadual e as Empresas Porto Digital e Parque Expo (p.135)</p> <p>Governo Estadual assina Contrato de Gestão com a Empresa Porto Digital para coordenar os estudos de viabilidade do Projeto de Requalificação Urbanística, Expansão Imobiliária e Atração de Investidores (p.135)</p>	
2004	<p>A construtora Moura Dubeaux mudou o projeto para 2 torres (p.107)</p> <p>DIRBAM-SEPLAM deu parecer favorável para aprovação do projeto (p. 107)</p> <p>As comissões CCU e CDU aprovam o projeto (p.107)</p>		Assinado contrato entre as Empresas Porto Digital e Parque Expo para elaboração do Projeto Recife Olinda (p.136)	
2005	<p>Início da Ação Nulatória do leilão do terreno (p.108)</p> <p>Início da Ação Civil Pública contra a aprovação do projeto e construção das torres (p.110)</p>		Acordo de Cooperação Técnica entre poderes executivos federal, estadual e municipais de Recife e Olinda para implantação do Plano e elaboração do Projeto Recife Olinda. E fica definido o modelo de gestão do Plano (p.132)	
2006	Construtora dá início às obras (p.113)		O Plano do CTCRO é apresentado ao MPF e é solicitada a sua licença prévia ambiental (p.143)	
2007	Decisão da ACP anula a licença de construção e determina demolição do que já foi construído, mas não é definitiva (p.114)	IPHAN declara num memorando seu interesse no imóvel pelo seu valor histórico (p.119)	O Plano foi "engavetado" (p.143)	Criação do NTOU pelo Governo Estadual, instituição que desenvolveu o Projeto Porto Novo inicial (p.145)
2008	<p>Na Ação Nulatória, juíza decide anular o leilão do terreno, mas não é definitivo (p.109)</p> <p>A construção é finalizada e é dado início as vendas das unidades habitacionais (p.108)</p>	<p>Leilão do terreno (p.119)</p> <p>Início do processo para aprovação do projeto arquitetônico (p.121)</p>		Reintegração de Posse do Prédio do Pescado Silveira da ocupação iniciada em 2002 (p.151)

(Continuação)

Ano	Empreendimentos Imobiliários		Grandes Projetos Urbanos	
	TORRES GÊMEAS	PROJETO NOVO RECIFE	PLANO DO CTCRO	PROJETO PORTO NOVO
2010				Expedidas licenças de construção da primeira etapa, com base no primeiro projeto elaborado pelo NTOU (p.154)
2011		Inquérito Civil Público contra o leilão do terreno, sem consequências (p. 119) Início do processo de aprovação do parcelamento de solo (p.121)		Elaboração da Avaliação Econômica Financeira para o projeto (p. 153) Abertura da licitação para elaboração da proposta arquitetônica final e execução das obras (p.150) Nova ocupação temporária do Prédio Pescado Silveira em protesto pelo dia mundial do Habitat (p.151)
2012		Os Conselhos CCU e CDU aprovam o projeto arquitetônico (p.121) Início da Ação Civil Pública para anulação da aprovação do projeto arquitetônico (p. 122)		Porto do Recife adquiriu o Prédio do Pescado Silveira e promove demolição para uso do terreno para a construção do hotel e marina (p.152) Expedidas licenças de construção da segunda etapa, com base no primeiro projeto elaborado pelo NTOU (p.152)
2013		Início da Ação Civil Pública –ACP contra o leilão do terreno (p.119) Início de uma Ação Civil Pública para assegurar a proteção do patrimônio ferroviário (p.123)		Iniciadas obras pela SPE que venceu a licitação, mesmo sem as licenças do projeto final (p. 152) Liberadas as licenças de construção referentes ao projeto final (p.154)
2014	<u>Situação atual:</u> as torres encontram-se ocupadas pelos seus proprietários e inquilinos.	Consórcio Novo Recife inicia a demolição dos armazéns existentes no terreno (p. 124) Ocupação do terreno (p.124) IPHAN e MPF embargam a demolição dos armazéns e impedem novas construções (p.124) Prefeitura suspende licença para demolição e se coloca como medidora (p. 125) Reintegração de Posse com uso de força policial excessiva (p.126) MPF repudia uso da força policial na Reintegração de Posse (p.127) <u>Situação Atual:</u> a aprovação dos projetos fica suspensa até que exigências sejam cumpridas.		<u>Situação Atual:</u> obras de reforma e construção em execução.

CONCLUSÕES

Partindo da temática que serviu de base para a construção dessa pesquisa, temos que os ideais da Nova Gestão Pública, fortemente alinhados com o pensamento neoliberal, foram absorvidos por diversas propostas de Reforma do Estado pelo mundo, inclusive na América Latina que teve o Brasil como pioneiro na realização de uma reforma da administração pública de cunho gerencial.

Apesar do Plano de Reforma do Aparelho do Estado, elaborado em 1995, sob coordenação do ex-Ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, não ter tido êxito com relação à implementação de todas as suas propostas . dando ênfase a implementação das ações fiscais em detrimento das mudanças institucionais, muitas das suas ideias repercutiram nos estados e municípios brasileiros, proporcionando a criação de novos arranjos institucionais para viabilizar uma nova forma de relacionamento entre governo, sociedade civil, e mercado, para atuar na elaboração e implementação das políticas públicas. E, ainda, na realização de articulações intergovernamentais e intersetoriais, que se faziam necessárias na medida em que os problemas urbanos iam se tornando mais complexos.

Com respeito à política urbana, os novos arranjos institucionais além de contribuírem com as articulações governamentais e setoriais, visavam a criação de instâncias para a participação social . em meio ao desenvolvimento de um processo de democratização no país, e também, contribuíram para o aumento da participação do setor privado na execução das políticas públicas, aspecto sob qual damos ênfase nesta pesquisa.

A criação de novos arranjos institucionais para a realização de parcerias com o setor privado segue o princípio da Nova Gestão Pública da busca pela eficiência pautada na avaliação dos resultados ao invés do foco nos procedimentos, e por conseguinte, na flexibilização de normas em prol de uma maior agilidade nos processos, e na diminuição (ou manutenção) do tamanho do aparato estatal, apoiando-se na premissa de que o Estado deve realizar somente suas funções

exclusivas, delegando as atividades de execução das políticas públicas para instituições não estatais e empresas privadas.

Dessa forma, surgem as organizações sociais . entidades de direito privado sem fins lucrativos mantidas com recursos do poder público com o qual celebram contratos de gestão, que tem por objetivo determinar metas para a cobrança dos resultados. Surgem, também, novas formas de parcerias com o setor privado, a exemplo das Parcerias Público-Privadas . instituídas pela Lei Federal nº. 11.079/2004 e depois recepcionadas por legislações estaduais e municipais, e as Operações Urbanas Consorciadas . formalizadas pelo Estatuto da Cidade . Lei nº. 10.257/2001.

Estes dois formatos de parcerias do poder público com o setor privado empresarial são os novos arranjos institucionais que mais se destacam atualmente na política urbana do país. Na aplicação desses arranjos, que são classificados como arranjos híbridos, uma forma intermediária entre as transações de mercado e os arranjos hierárquicos, o Estado deve estar atento para exercer o seu papel de coordenador, enquanto autoridade política que deve garantir o atendimento do interesse público em detrimento dos interesses individuais dos grupos empresariais.

Esta questão passa a se constituir um problema na prática do planejamento urbano, principalmente, quando da realização de Grandes Projetos Urbanos . GPU, que envolvem investimentos volumosos em ações de melhoria e recuperação da infraestrutura urbana, entre outras ações, e que tem proporcionado uma ampla participação do setor privado no processo, facilitada em grande parte pelos novos arranjos institucionais, e, de outra forma, pelas velhas alianças políticas.

A realização de GPU, nos quais se destacam as propostas para a renovação urbana de áreas portuárias e frentes de águas, quase sempre vem associada com a criação de novos arranjos institucionais para a sua gestão, em substituição ao modo convencional de gestão e planejamento urbano das cidades. O problema é que os novos arranjos institucionais facilitam sobremaneira o processo de implementação

das propostas, criando legislações específicas para área com novos parâmetros urbanísticos, e criando agências especiais para a sua gestão.

A definição destes novos parâmetros urbanísticos não passa pelo mesmo processo democrático que caracteriza a elaboração dos novos planos diretores, sendo realizada por um grupo menor de profissionais e políticos, além de representantes do setor privado, interessados especificamente com o GPU que pretendem executar e, não necessariamente, com as implicações que a proposta possa ter com relação à cidade e às populações pobres moradoras da área objeto da intervenção.

Também a criação de uma instituição com relativa independência da estrutura do poder público e desvinculada das questões políticas, dando ênfase aos aspectos técnicos, prejudica a condução do processo social e dinâmico de apropriação e reprodução da cidade, eximindo-se de resolver adequadamente as questões sociais inerentes, para imprimir agilidade na implementação do projeto.

Os GPU, por si só, representam uma nova problemática para o planejamento urbano, contribuindo mais para a fragmentação das cidades do que para a integração das ações. Por conseguinte, causam impactos em várias direções, desde os aspectos físico-espaciais, como sociais, econômicos e funcionais, entre eles a valorização excessiva do solo urbano, que pode ser uma vantagem quando se utiliza um instrumento preciso para a captação da mais-valia urbana e quando se tem estratégias de distribuição dessa mais-valia também para as áreas pobres.

Contudo, na maior parte das vezes, a captação de ganhos com a valorização do solo só atende ao próprio empreendimento com a recuperação da infraestrutura urbana numa região específica para atrair mais investidores, provocando com o tempo, a expulsão das populações pobres que residem na área ou nas vizinhanças.

No estudo dos casos de renovação urbana das frentes de água de Buenos Aires, por meio do Projeto Porto Madero; de Belém, com o Projeto Estação da Docas; e do Rio de Janeiro, com o Projeto Porto Maravilha, podemos ver como se

deu a criação dos novos arranjos institucionais para a gestão das operações urbanas, e a sua relação com uma participação mais expressiva do setor privado empresarial.

No Projeto Estação das Docas, em Belém, a proposta de novos arranjos institucionais foi bem mais contida do que nos outros dois projetos, representada pela realização de uma parceria público-privada para a execução da proposta, e pela criação da Organização Social Pará 2000 para gerenciar o empreendimento. Não obstante, a criação destes novos arranjos, os resultados financeiros esperados não se concretizaram, fazendo com o poder público estadual, ente responsável pelo projeto, passasse a arcar com parte dos recursos necessários para manter o seu funcionamento.

Já os projetos Porto Madero, em Buenos Aires, e Porto Maravilha, no Rio de Janeiro, apresentam arranjos institucionais mais complexos, que envolvem desde as fases iniciais de implementação do projeto às fases finais de acompanhamento das obras e início das atividades planejadas. Em Porto Madero, a *Corporación Antigua Puerto Madero* . agência especial criada para fazer a gestão do projeto, cuidou desde a definição do *Master Plan*, às negociações com os investidores para a compra dos lotes, e a execução das melhorias em infraestrutura urbana.

No Porto Maravilha, as inovações são ainda maiores na realização da Operação Urbana Consorciada. Neste caso, temos além da criação de uma agência especial . a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro, a criação da Área Especial de Interesse Urbanístico . AEIU da Região do Porto, que permitiu a definição de novos parâmetros urbanísticos, e temos, ainda, a utilização de uma volume significativo de Certificados de Potencial Adicional Construtivo . CEPAC, como nunca tinha sido realizado no país.

O estudo destas experiências foi de suma importância para a análise dos arranjos institucionais do Projeto Porto Novo, o GPU em execução para a renovação de uma parte significativa da frente d'água do Recife. Neste projeto, temos como aspectos inovadores: a criação de uma instituição para desenvolver os projetos

urbanos que viabilizam as operações urbanas a cargo do Governo do Estado de Pernambuco, o Núcleo Técnico de Operações Urbanas; e a realização de uma parceria com o setor privado, ainda que não siga nem o modelo das Operações Urbanas Consorciada do Estatuto da Cidade (Lei nº. 10.257/2001), nem das Parcerias Público-Privadas, nos moldes da Lei nº. 11.079/2004.

No entanto, outro aspecto que chama atenção na renovação urbana da frente d'água do Recife, reside na realização de projetos isolados ora de autoria do poder público, ora de iniciativa do setor privado. Com relação aos projetos públicos, temos além do Projeto Porto Novo, que abrange apenas porção norte da frente d'água do Recife, o Plano do Complexo Turístico Cultural Recife Olinda, que possuía, na criação da Operação Urbana do Projeto Recife Olinda, um modelo de gestão inovador que contava com a criação de uma agência especial, com uma modelagem financeira para a captação de mais-valia urbana e com a participação dos três níveis de governo e diversos setores dentro deles.

Como este Plano não foi implementado, e nenhum outro plano foi desenvolvido para o planejamento urbano da frente d'água do Recife, algumas áreas estão sendo apropriadas pela iniciativa privada que está desenvolvendo projetos caracterizados pela legislação local como empreendimentos de impacto, sendo um deles de maior envergadura que pode, inclusive, ser caracterizado como um Grande Projeto Urbano . o Projeto Novo Recife, a não ser pelo fato de não ter sido desenvolvido pelo governo. Estes projetos não apresentam unidade com o restante da cidade, e propõe a atender a uma demanda elitizada, e por vários motivos estão sendo contestados pela sociedade civil.

Na frente d'água do Recife, encontramos, portanto, duas formas de gestão e planejamento da cidade: (i) a formulação de uma parceria entre o poder público e o setor privado para a realização da reforma dos antigos armazéns e a construção de hotel/marina e centro empresarial e de convenções . na porção norte, e; (ii) as propostas da iniciativa privada para a construção de empreendimentos de impacto, seguindo o protocolo das legislações de zoneamento e de uso e ocupação do solo . na porção sul.

Por fim, temos que diversos problemas decorrem principalmente com relação ao segundo formato. Pois na primeira situação, do Projeto Porto Novo, não houve conflitos de interesses, visto que o projeto se vale do viés cultural para o desenvolvimento econômico da região, e mesmo que o usuário final seja o turista e os usuários solventes, o projeto também não teve conflitos de interesse, pois não atinge diretamente nenhuma área residencial, e tem como aliado ainda a preservação do patrimônio histórico e a continuidade do processo de dinamização econômica do Bairro do Recife.

A segunda situação, dos projetos privados, é que traz os maiores prejuízos para cidade, pois transformam sobremaneira a paisagem dos bairros de São José e de Santo Antônio, além de se apropriarem de áreas do Patrimônio da União para a implantação de espaços privados voltados para a classe alta. Não obstante estes projetos se isolarem do seu entorno imediato, apresentam uma conexão com os empreendimentos privados recentes na região, desde sua proximidade com o Bairro do Recife, a sua ligação com o novo e sofisticado Shopping Center Rio Mar, e ainda, pela conexão com a mais nova via que leva à parte da sul da cidade, a Via Mangue.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRÚCIO, F.; GAETANI, F. **Avanços e Perspectivas da Gestão Pública nos Estados: Agenda, Aprendizado e Coalizão**. In: Luciana Lima Costa (Org.) *Avanços e Perspectivas da Gestão Pública nos Estados*. Rio de Janeiro: Editora Qualitymark, 1 ed., v.1, 2008.

AGÊNCIA Estadual de Planejamento e Pesquisa de Pernambuco CONDEPE/FIDEM. **PROMETRÓPOLE. Metrópole Estratégica**. Região Metropolitana do Recife/Agência CONDEPE/FIDEM. PROMETRÓPOLE. Recife, 2005.

AGUIAR, Christopher. **Operações Urbanas Consorciadas**. São Paulo: Revista Direito Mackenzie v. 5, n. 2, p. 93-105. 2011.

ALVES, Paulo Reynaldo Maia. **Valores do Recife: O valor do solo na evolução da cidade**. Recife: Luci, 2009.

AMARAL, Márcio Douglas Brito. **A Guerra Das Águas: Concepções e Práticas de Planejamento e Gestão Urbana na Orla Fluvial de Belém (PA)**. [DISSERTAÇÃO] Universidade Federal do Pará, 2005.

ANDION, Carolina. **Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública**. Rio de Janeiro: Cadernos EBAPE, v. 10, n. 1, p. 1-19, 2012.

ARANTES, Otilia Beatriz Fiori; VAINER, Carlos B.; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Editora Vozes, 2000.

ARRUDA, Euler Santos. **Porto De Belém Do Pará: Origens, Concessão E Contemporaneidade**. [DISSERTAÇÃO]. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional . IPPUR. 2003

BALBIN, Renato; CAMPAGNER, Larissa. **Desenvolvimento Urbano, o uso de instrumentos adaptados. O caso das operações urbanas em São Paulo**. Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos, IPEA, 2011.

BANK ,World. **How to revitalize infrastructure investments in Brazil: public policies for better private participation**. Vol. 1 of 2, January, 2007. Disponível em: <[http://siteresources.worldbank.org/INTBRAZIL/Resources/BrInfrstrct1](http://siteresources.worldbank.org/INTBRAZIL/Resources/BrInfrstrct1.pdf) .pdf>. Acesso em março de 2014.

BRANDÃO, Zeca (org.) **Núcleo Técnico de Operações Urbanas: Estudos 2007-2010**. Recife, CEPE, 2012.

BRAGA, Maria do Carmo de A. **A Lógica de gestão do Patrimônio e a dinâmica espacial**. Recife: Ed. do autor, 2009.

BRASIL. **Decreto-Lei Nº 25, de 30 de novembro de 1937.** Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Rio de Janeiro: Poder Executivo, 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0025.htm>. Acesso em maio de 2014.

BRASIL. **Decreto-Lei Nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm> Acesso em maio de 2014.

BRASIL. **Decreto Nº 83.740, de 18 de julho de 1979.** Institui o Programa Nacional de Desburocratização e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D83740.htm> Acesso em maio de 2014.

BRASIL. **Decreto nº 86.215, de 25 de Julho de 1981.** Fixa normas para a transferência, transformação e desativação de empresas sob o controle do Governo Federal, nos casos que especifica. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-86215-25-julho-1981-435410-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em maio de 2014.

BRASIL. **Lei Nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em maio de 2014.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. Presidência da República (Ed.). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em março 2014

BRASIL. **Lei Nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.** Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm> Acesso em maio de 2014.

BRASIL. **Lei Nº 5.980, de 19 de julho de 1996.** Dispõe sobre as entidades qualificadas como Organizações Sociais. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/OS/PA-OS-Lei5.980-96.pdf>> Acesso em maio de 2014.

BRASIL. **Lei Nº 9.637, de 15 de maio de 1998.** Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9637.htm>. Acesso em maio de 2014.

BRASIL. **Decreto N° 3.876, de 21 de janeiro de 2000.** Regulamenta a Lei n° 5.980, de 19 de julho de 1996, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organização Social, institui e disciplina o Contrato de Gestão, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/OS/PA-OS-Decreto3.876-2000.pdf>> Acesso em maio de 2014.

BRASIL. **Estatuto da Cidade. Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Poder Executivo, 2001.

BRASIL. **Lei N° 11.079, de 30 de dezembro de 2004.** Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm>. Acesso em maio de 2014.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Manual de Incorporação e Destinação de Imóveis Oriundos da Extinta Rede Ferroviária Federal S.A.** Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spu/publicacao/081203_PUB_Manual_incorporacao.pdf>. Acesso em março de 2014.

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. **Reforma do Estado para a Cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional.** São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998.

CABRAL, Sergio Lopes. **Operação Urbana Consorciada Da Região Do Porto Do Rio De Janeiro É Porto Maravilha** [monografia]. Brasília: MBA Finanças, Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais. 2011.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos.** Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

CAMPOS, Bárbara Fontes; RODRIGUES, Isis Meireles. Revitalização dos Centros Urbanos: Os Exemplos da Estação das Docas e da Cidade de Barcelona. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA CULTURAL: ESCRITAS DA HISTÓRIA: VER, SENTIR NARRAR, 6., 2012, Teresina. **Anais do VI Simpósio Nacional de História Cultural: Escritas da História: Ver, Sentir, Narrar.** Uberlândia: Gt Nacional de História Cultural, 2012. p. 1 - 12. Disponível em: <<http://gthistoriacultural.com.br/VIsimposio/anaistc.php>>. Acesso em: 15 set. 2013.

CARVALHO, Cristina Amélia; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; GOULART, Sueli. **A trajetória conservadora da teoria institucional.** Revista de administração pública, v. 39, n. 4, p. 849 a 874, 2007.

CASTELLS, Manuel; BORJA, Jordi. **As cidades como atores políticos.** Novos estudos CEBRAP, v. 45, p. 152-166, 1996.

CASTELLAR, João Carlos. **Operações Urbanas Consorciadas e Estado de Exceção**. Rio de Janeiro: Revista de Direito da Unigranrio, Vol. 3, Nº. 2, 2010.

COMPLEXO Turístico Cultural Recife/Olinda: no território do passado, a construção do futuro. [S.l.]: [s.n.], [2007]. 199 p. il.

CONCESSIONÁRIA PORTO NOVO S.A. (Rio de Janeiro). **Concessionária Porto Novo**. Parceria público - privada com a Prefeitura do Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.portonovosa.com/>>. Acesso em fevereiro de 2014.

CORREIA, Marcelo B da C. **Abordagens institucionalistas das Parcerias público-privadas: as experiências da Inglaterra e de Minas Gerais**. [DISSERTAÇÃO] Fundação Getúlio Vargas. Escola de administração de empresas de São Paulo . EAESP, 2008.

COMPANS, Rose. **Empreendedorismo Urbano: entre o discurso e a prática**. São Paulo. Editora: UNESP. 2004.

CUENYA, Beatriz. **Grandes Projetos Urbanos, mudanças na centralidade urbana e conflitos de interesses. Notas sobre a experiência argentina**. In: CUENYA, et al. **Grandes Projetos Urbanos: olhares críticos sobre a experiência argentina e brasileira**. Porto Alegre: Masquatro Editorial Ltda. e Buenos Aires: Café de La Ciudades Ltda. 2013.

CUENYA, B., & CORRAL, M. **Empresarialismo, economía del suelo y grandes proyectos urbanos: el modelo de Puerto Madero en Buenos Aires**. EURE, n. 37, 25. 45. 2011.

CUENTA, Beatriz. **Grandes proyectos urbanos latinoamericanos .Aportes para su conceptualización y gestión desde la perspectiva del gobierno local**. In: Cuaderno Urbano. Espacio Cultura, Sociedad, Vol.8, n. 8. Out/2009. pp. 229 -252. 2009.

CUENTA, Beatriz. **Grandes proyectos y sus impactos en la centralidad urbana**. In: Carajillo de la ciudad. Revista digital del programa de gestión de la ciudad-UOC. Octubre de 2011.

DE SOUZA, Flávio Antônio Miranda; CAVALCANTI, Ana Cláudia Rocha. **A euforia do capital. Muito além da demanda solvente**. Anais: Encontros Nacionais da ANPUR, v. 15, 2013.

DE OLIVEIRA, Neuma Gusmão. **O Poder Dos Jogos e Os Jogos De Poder: Os Interesses em Campo na Produção de uma Cidade para o Espetáculo Esportivo** [tese]. Rio de Janeiro: IPPUR, Universidade Federal do Rio de Janeiro. 2013.

DIRECTORATE-GENERAL REGIONAL POLICY (Belgica). European Commission. (Org.). **Guidelines for successful public-private partnerships**. 2003. Resultado do Seminário que reuniu 100 pessoas de 18 países em Bruxelas em 04 de julho de

2002. 102 p. Disponível em: <<http://www.portal-vz.cz/getmedia/35c02064-30f4-4792-a3be-044c9709ad4b/Smernice-pro-uspesna-partnerstvi-angl.pdf>>. Acesso em março de 2014.

FARAH, Marta. **Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo**. Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública, v. 35, n. 1, p. 119-134. 2011.

FERREIRA, João S.W; MARICATO, Ermínia. **Operação Urbana Consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade?** In: Osório, Letícia Marques (Org.). Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2002.

FIANI, Ronaldo. **Arranjos Institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas**. Rio de Janeiro: IPEA, 2013.

FIDEM . Fundação de Desenvolvimento Municipal. **Plano Diretor da Região Metropolitana do Recife É Metrópole 2010**. Recife, 1998.

GALA, P. **A Teoria Institucional de Douglass North**. Revista de Economia Política, v. 23, n. 2, p. 89-105, abr./jun. 2003.

GARAY, A. **Las lecciones aprendidas a lo largo de 20 años**. Revista de La Sociedad Central de Arquitectos, 242, 96. 103, Buenos Aires: 2011.

GL EMPREENDIMENTOS (Recife). **GL EMPEENDIMENTOS**. Disponível em: <<http://www.glempreendimentos.com.br/>>. Acesso em: 15 abr. 2014.

GRUPO DIREITOS URBANOS (Recife). **Direitos Urbanos**. Disponível em: <<https://direitosurbanos.wordpress.com/>>. Acesso em: 09 dez. 2013.

GOVERNO DE PERNAMBUCO. **Edital Concorrência Pública Porto do Recife nº 007/2011**. Recife, 2011a.

GOVERNO DE PERNAMBUCO. **Readequação do Projeto de Revitalização do Porto do Recife**. Recife, 2011b.

GUARIDO FILHO, E. R. **A construção da teoria institucional nos estudos organizacionais no Brasil: o período 1993-2007**. 301f. [tese] Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2008.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. **As três versões do neo-institucionalismo**. Lua Nova, n. 58. p. 193-223. São Paulo: 2003.

HARVEY, David. **Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio**. Espaço & Debates, v. 16, n. 39, p. 48-64, 1996.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. Vol. 2. Edições Loyola, 1994.

HARVEY, David. **Espaços de esperança**. Edições Loyola, 2000

LEITE, Rogerio Proença. **Contra-usos da cidade: lugares e espaço público na experiência urbana contemporânea**. Unicamp, 2004.

LIMA JUNIOR, Pedro de Novais. **Uma estratégia chamada 'Planejamento Estratégico' deslocamentos espaciais e atribuição de sentido na teoria do planejamento urbano**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2003. (Tese de Doutorado).

LIMA JUNIOR, Pedro de Novais. **Efeitos de teoria: o debate acadêmico sobre os projetos urbanos e a legitimidade de novas formas de produção do território**. In: OLIVEIRA, Fabrício L. et al. *Grandes projetos metropolitanos: Rio de Janeiro e Belo Horizonte*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.

LIMA JR., Pedro de N. (coord.); OLIVEIRA, Fabrício L. de; SÁNCHEZ, Fernanda; BIENENSTEIN, Glauco. **Grandes projetos urbanos: o que se pode aprender com a experiência brasileira?** Relatório Final. Lincoln Institute of Land Policy. Rio de Janeiro, 2006.

LIMA, J.J.F. et al. **Impasses e Desafios na Gestão da Região Metropolitana de Belém**. Cadernos Metrôpole, Belém, v. 14. p. 103-126, set. 2006. Disponível em: <<http://www.cadernosmetropole.net/component/content/article/31/50-114>>. Acesso em: 14 mar. 2014.

LOTTA, Gabriela S.; VAZ, José Carlos. **A contribuição dos arranjos institucionais complexos para a efetividade das políticas públicas no Brasil**. XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Cartagena, Colombia.

LUNGO, Mario. **Globalización, grandes proyectos y privatización de la gestión urbana**. In: *Ciudades*, nº. 64, out. . dez., pp. 18-26, México, 2004.

LUBAMBO, Cátia Wanderley. **O Bairro do Recife no início d século: uma experiência de modernização urbana**. [DISSERTAÇÃO] Universidade Federal de Pernambuco. Mestrado de Desenvolvimento Urbano . MDU, 1988.

MACHADO, Geraldo. **Reinventando o estado: uma reflexão sobre as idéias de Osborne**. In: Fundação Luís Eduardo Magalhães. *A Gestão Pública: desafios e perspectivas*. Salvador: Fundação Luís Eduardo Magalhães, p. 13-26, 2001.

MODESTO, Paulo. **Notas para um Debate sobre o Princípio Constitucional da Eficiência**. Salvador: Revista Diálogo Jurídico, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. I, nº. 2, maio, 2001.

MONIÉ, Frédéric; VASCONCELOS, Flavia Nico. **Evolução das relações entre cidades e portos: entre lógicas homogeneizantes e dinâmicas de diferenciação**. Confins. Revue franco-brésilienne de géographie/Revista franco-brasileira de geografia, n. 15, 2012.

NEVES, Maria Fernanda Britto; KOLHY, Lélío Marcus Munhoz; CUNHA, Icaro Aronovich; CANEPA, Carla. **Reconversão de áreas portuárias abandonadas e atividades terciárias É Casos das Cidades de Santos e Belém**. Patrimônio: Lazer & Turismo, v. 6, n. 5, jan.-fev.-mar./2009, p. 95 . 112

NÚÑEZ, Teresita; RUIZ DE GOPEGUI, Gervasio. **Génesis de un proyecto**. Puerto Madero, Buenos Aires. In La Condición Urbana RIURB. Revista Iberoamericana de Urbanismo, n. 9, p. 103-119, 2013.

NÚCLEO de Gestão Porto Digital. **Relatório de atividades do período de setembro de 2004 a outubro de 2005 do Contrato de Gestão S/N 09/2004**. Recife, 2005. 34p. il.

PAULA, A. P. P. **Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social**. São Paulo: Revista de Administração de Empresas, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005.

PARÁ 2000 (Belém). **Estação das Docas**. 2000. Disponível em: <<http://www.estacaodasdocas.com.br/>>. Acesso em: 15 abr. 2014.

PARÁ **Decreto Nº 3.876, de 21 de Janeiro de 2000**.. Belém, PA, Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/OS/PA-OS-Decreto3.876-2000.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2013.

PARÁ. **Lei Nº 5.980, de 19 de Julho de 1996**.. Belém, PARÁ, Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/OS/PA-OS-Lei5.980-96.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2013.

PERNAMBUCO. NÚCLEO DE GESTÃO DO PORTO DIGITAL. . **Projeto Recife Olinda**: Relatório de Atividades. Recife, 2005. 35 p. Período: setembro de 2004 a outubro de 2005..

PERNAMBUCO. Procuradoria Geral da República 5ª Região. **Embargos de Declaração nº 12311/2013**, Referência Proc. Nº 0002426-52.2013.4.05.0000. Requerente: Município do Recife. Requerido: Juiz Federal da 12ª Vara de Recife/PE. Autor: Ministério Público Federal Réu- IPHAN -Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional; Réu: Novo Recife Empreendimentos LTDA.. Relator: Procurador Geral da República Domingos Sávio Tenório de Amorim. Recife, PE, 05 de agosto de 2013. Disponível em: <[http://www.prpe.mpf.mp.br/internet/content/download/18738/130313/file/EMBARGO S DE DECLARAÇÃO Nº 12311-2013.pdf](http://www.prpe.mpf.mp.br/internet/content/download/18738/130313/file/EMBARGO_S_DE_DECLARAÇÃO_Nº_12311-2013.pdf)>. Acesso em: 11 nov. 2013.

PERNAMBUCO. Secretaria de Desenvolvimento Econômico. Governo Estadual. **Porto do Recife É Complexo Integrado Comercial, Hoteleiro, de Convenções e Exposições**: Projeto Básico. termo de Referência. Recife, 2011. 35 p. Disponível em: <<http://www.portodorecife.pe.gov.br/doc/REVAP.pdf>>. Acesso em: 09 nov. 2013.

PERNAMBUCO. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. **Agravo de Instrumento nº Nº: 0002566-86.2013.4.05.0000**, Origem: 12ª Vara Federal de Pernambuco - Pe.

Município do Recife; Novo Recife Empreendimentos;. Ministério Público Federal. Relator: Desembargadora Federal Margarida Cantarelli. Recife, PE, 26 de março de 2013. Disponível em: <http://www.trf5.gov.br/index.php?option=com_phocadownload&view=category&download=5374:novo-recife&id=236:jurisprudencia-juizes.>. Acesso em: 19 set. 2013

PERNAMBUCO. Ministério Público Federal. **Promoção de Arquivamento nº 91/2013-MPF/PRPE/AT, Ref.: Inquérito Civil Público N.º 1.26.000.001163/2011-17..** Relator: Procurador da República Anastácio Nóbrega Tahim Júnior. Recife, PE, 07 de março de 2013. Disponível em: <<http://www.prpe.mpf.mp.br/index.php/internet/Areas-de-Atuacao/Administracao-Publica/Atividade-extrajudicial/2013/Promocao-de-Arquivamento-n1-91-2013-MPF-PRPE-AT-Ref.-Inquerito-Civil-Publico-n.-1.26.000.001163-2011-17>>. Acesso em: 11 nov. 2013.

PERNAMBUCO. Secretaria de Desenvolvimento Econômico; Porto do Recife. Governo Estadual. **EDITAL CONCORRÊNCIA PÚBLICA PORTO DO RECIFE Nº 007/2011 TIPO MAIOR OFERTA:** Arrendamento de áreas portuárias não operacionais do Porto do Recife para implantação de "complexo integrado, comercial, hoteleiro, de convenções e exposições.. Recife, 2011. 38 p. Disponível em: <http://www.portodorecife.pe.gov.br/licitacoes/concorrenca/doc/EDITAL_CONC_007_2011.pdf>. Acesso em: 11 set. 2013.

PERNAMBUCO. Secretaria de Desenvolvimento Econômico; Porto do Recife. Governo Estadual. Porto do Recife: **Readequação do Projeto de Revitalização do Porto do Recife aprovado em 25/10/2010.** Recife, 2011. 61 p.

PONTE, Juliano P. X. **A orla de Belém : intervenções e apropriação...** [DISSERTAÇÃO]. Rio de Janeiro: IPPUR, Universidade Federal do Rio de Janeiro. 2013.

PONTES, Juliano P. X. **Cidade e Água: Belém/PA e Estratégias de Reapropriação das Margens Fluviais.** XII ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 2007, Belém, PA, 2007.

PRADO, Henrique S. A.. **Nova gestão pública para o desenvolvimento.** In ERKENS, R. (Org.) Nova gestão pública. Instituto Friedrich Naumann. São Paulo, p. 17-26, 2010.

PROJETO Urbanístico Recife Olinda. [S.l.]: [s.n.], [2006]. 73 p. il.

RECIFE, Porto Novo. **Porto Novo Recife.** 2012. Grupo formado pelo Grupo Excelsior, a GL Empreendimentos, Hima Participações e Maxxima Empreendimentos. Disponível em: <<http://www.portonovorecife.com.br/novosite/portorecife>>. Acesso em: 15 abr. 2014.

RECIFE. 2ª Vara do Trabalho do Recife. **Ata de Instrução e Julgamento nº 00324-2005-002-06-00-0.** Réu Moura Dubeaux Engenharia LTDA. Autor: Mesbla S/A.

Relator: Juíza Titular Lúcia Teixeira da Costa Oliveira. Recife, PE, 19 de novembro de 2008.

RECIFE. Lei Ordinária nº 17.186/2006, de 16 de janeiro de 2006. **Lei Ordinária Nº 17.186/2006.** Recife, PE, Disponível em: <<http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/lei/17186/>>. Acesso em: 11 nov. 2013.

REZENDE, Flávio da C. **O dilema do controle e a falha sequencial nas reformas gerenciais.** Brasília: Revista do Serviço Público, ano 53, nº 3, p. 50-74, jul./ set., 2002.

RIO DE JANEIRO. Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro. Prefeitura do Rio de Janeiro. **Porto Maravilha.** 2011. Disponível em: <<http://www.portomaravilha.com>>. Acesso em: 07 ago. 2013.

RIO DE JANEIRO. COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DA REGIÃO DO PORTO DO RIO DE JANEIRO. (Org.). **Registro de Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro, 2012. 201 p. Disponível em: <<http://www.portomaravilha.com.br/conteudo/canallInvestidor/prospecto.pdf>>. Acesso em: 14 nov. 2013.

RIO DE JANEIRO (Município). **Lei Complementar n.º 101, de 23 de novembro de 2009.** Modifica o Plano Diretor, autoriza o Poder Executivo a instituir a Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio e dá outras providências. Rio de Janeiro: Poder Executivo, 2009.

RIO DE JANEIRO (Município). **Lei Complementar n.º 102, de 23 de novembro de 2009.** Cria a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro - CDURP e dá outras providências. Dispo Rio de Janeiro: Poder Executivo, 2009.

RIO DE JANEIRO (Município). **Lei n.º 5.128, de 16 de dezembro de 2009.** Concede benefícios fiscais relacionados com a Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio, na forma que menciona. Rio de Janeiro: Poder Executivo, 2009.

RIO DE JANEIRO (Município). **Decreto nº. 32.666 de 11 de agosto de 2010.** Determina a emissão dos Certificados de Potencial Adicional de Construção - CEPAC, previstos no artigo 34 da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e no artigo 36 da Lei Complementar Municipal nº 101, de 23 de novembro de 2009 e dá outras providências. Rio de Janeiro: Poder Executivo, 2010.

RIO DE JANEIRO (Município). **Decreto nº 32.576 de 28 de julho de 2010.** Dispõe sobre a delegação da gestão dos serviços de interesse local e serviços públicos de competência municipal a serem prestados nos limites da Área de Especial Interesse Urbanístico . AEIU da Região do Porto do Rio, e dá outras providências. Rio de Janeiro: Poder Executivo, 2010.

RIO DE JANEIRO (Município). **Decreto nº 31.865 de 7 de janeiro de 2010.**

Dispõe sobre a Estrutura Organizacional da Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro - CDURP. Disponível em: <http://www.ademi.org.br/article.php3?id_article=34980>. Acesso em maio de 2014.

RODRÍGUEZ, A. ; ABRAMO P. **Grandes proyectos urbanos y su impacto en el mercado de suelo urbano.** Documento de trabalho do Lincoln Institute of Land Policy. Disponível em: <http://www.territoriosuelo.org/aa/img_upload/ee790d3799506e631591621e0786b613/Rodriguez_Abramo_Grandes_proyectos_urbanos_y_su_impacto_en_el_mercado_de_suelo_urbano.pdf> Acessado em 25 de abril de 2013. (2010).

ROLNIK, Raquel; SAULE, Nelson. **Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos.** Brasília: Polis, 2001.

ROSSINI BARREIRA (Recife). Governo de Pernambuco (Ed.). **Porto Digital.** Parceria público privada. Disponível em: <<http://www2.portodigital.org/>>. Acesso em: 14 ago. 2013.

SACOMANO NETO, Mário; TRUZZI, Oswaldo Mário Serra. **Perspectivas contemporâneas em análise organizacional.** São Carlos: Revista Gestão e Produção, Abr. 2002, vol.9, no.1, p.32-44, 2002.

SALGUEIRO, Tereza. **Cidade Pós-moderna: Espaço Fragmentado.** Revista Território, ano 3, n. 4, p. 39-53, 1998.

SÁNCHEZ, F. and BERARDINELLI, R. **Waterfront Revitalization projects in Latin America: cultural rescue or global planning model?** Paper for the 11th International Conference Planning History Society, Barcelona. 2004.

SÁNCHEZ, Fernanda. **A reinvenção das cidades para um mercado mundial.** 2ª edição. Chapecó: Argos, 2010.

SÁNCHEZ, Fernanda et al. **Produção de Sentido e Produção de Espaço: convergências discursivas nos grandes projetos urbanos.** Revista Paranaense de Desenvolvimento-RPD, n. 107, p. 39-56, 2011.

SÁNCHEZ, Fernanda & BROUDEHOUX, Anne-Marie. **Mega-events and urban regeneration in Rio de Janeiro: planning in a state of emergency.** International Journal of Urban Sustainable Development, 5:2, 132-153. 2013.

SCHOMMER, Paula Chies. **Gestão Pública no Brasil: Notícias do Teatro de Operações.** São Paulo: Revista Administração de Empresas, vol.43, nº. 4, p.102-107, 2003.

SOUZA, Celina. **A nova gestão pública.** In: Gestão pública: desafios e perspectivas. Salvador: Fundação Luís Eduardo Magalhães, 2001. p. 38-62, 2001.

TOMAZI, Vicente Torres. **Urbanização Turística Litorânea e Grandes Projetos Urbanos promovidos por investimentos públicos em Belém (PA) e Fortaleza**

(CE) entre 1990 e 2010. [DISSERTAÇÃO]. Universidade de São Paulo . USP, 2011.

ULTRAMARI, Clovis. **Grandes Projetos Urbanos no Brasil: conceitos, contextualização e discussão de três casos.** URBANA. Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos (CIEC). UNICAMP. Ano 1, n. 1, set/dez 2006.

ROSA, Maria Virginia de Figueiredo Pereira et al. **A entrevista na pesquisa qualitativa: mecanismos para validação dos resultados.** In: A entrevista na pesquisa qualitativa: mecanismos para validação dos resultados. Autêntica, 2008.

SANTOS, Ana Renata S. **RENOVAÇÃO URBANA OU RESTAURO URBANO? O Pátio Ferroviário das Cinco Pontas em Recife.** VI Colóquio Latino Americano sobre Recuperação e Preservação do Patrimônio Industrial, 2012. Disponível em <<http://portal.iphan.gov.br/portal/baixaFcdAnexo.do?id= 2936>> Acesso em 25 de maio de 2014.

VAINER, Carlos B. **Grandes Projetos Urbanos. Significados e formas de Avaliação.** In: CUENYA, et al. Grandes Projetos Urbanos: olhares críticos sobre a experiência argentina e brasileira. Porto Alegre: Masquatro Editorial Ltda. e Buenos Aires: Café de La Ciudades Ltda. 2013.

VAINER, Carlos; OLIVEIRA, F.; LIMA JÚNIOR, P. de N. **Notas metodológicas sobre a análise de grandes projetos urbanos.** In: OLIVEIRA, Fabrício L. et al. Grandes projetos metropolitanos: Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.

VAINSENER, Semira Adler. **Suape Porto e Complexo Industrial.** Pesquisa Escolar Online, Fundação Joaquim Nabuco, Recife. Disponível em: <<http://basilio.fundaj.gov.br/pesquisaescolar/>>. Acesso em: maio de 2013. Ex: 6 ago. 2009.

VIEGAS, Waldyr. **Fundamentos lógicos da metodologia científica.** Brasília (DF): Universidade de Brasília, 2007

WAHRLICH, Beatriz. **A reforma administrativa no Brasil: experiência anterior, situação atual e perspectivas - uma apreciação geral.** Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, p. 49-59, jan/mar, 1984.

ZANCHETI, Sílvio Mendes; MARINHO, Geraldo; LACERDA, Norma. **Revitalização do Bairro do Recife: plano, regulação e avaliação.** Editora Universitária UFPE, Recife, 1998.