

Gilberto Corso Pereira

Universidade Federal da Bahia. Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Programa de Pós-Graduação em Geografia. Pesquisador do CNPq e do Núcleo Salvador INCT Observatório das Metrôpoles.
corso@ufba.br

Maina Pirajá Silva

Universidade Católica do Salvador. Pós-doutoranda (PNPD/CAPES) e Professora Colaboradora do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social. Grupo de estudos de Áreas Metropolitanas (GAM)/UCSAL. Núcleo Salvador INCT Observatório das Metrôpoles.
maina.silva@ucsal.br.

**MAPEAMENTO DE COALIZÕES ENVOLVIDAS NO DESENVOLVIMENTO
URBANO:
ABORDAGEM EXPERIMENTAL ATRAVÉS DE TÉCNICAS DE ANÁLISE DE REDES**

1 INTRODUÇÃO

O objetivo desse trabalho é testar a possibilidade de, através do uso de técnicas de análise de redes, mapear e caracterizar coalizões de poder que se formam entre agentes no processo de planejamento e gestão do espaço urbano e metropolitano.

Como um dos problemas a ser enfrentados pela tentativa de operacionalização da teoria de Regimes Urbanos pode ser considerado o mapeamento de coalizões que são, via de regra, informais, consideramos que a análise a partir das redes que se formam entre agentes, e entre agentes e projetos, pode evidenciar, ou pelo menos possibilitar inferências que permitam realizar uma cartografia dessas coalizões. Essas coalizões são arranjos de poder, na maioria das vezes informais, e que podem ser efêmeros ou não. Visam manter e ampliar uma agenda de investimentos públicos, dirigindo-os a uma agenda particular, de crescimento econômico privado (RIBEIRO, 2017).

Nesse sentido, o problema que se pretende abordar é como identificar as coalizões urbanas que atuam no desenvolvimento urbano na metrópole? Assim a escala de análise é o espaço metropolitano, e o trabalho pretende avaliar a possibilidade de uso de técnicas de análise de redes através de dois casos diversos mas complementares enquanto leitura das relações de poder que se estabelecem nas relações entre agentes públicos e privados.

O primeiro caso analisará as PPPs - Parcerias Público Privadas, que se estabeleceram nos processos de gestão pública na RMS - Região Metropolitana de Salvador. O segundo caso analisará o financiamento de campanhas eleitorais na RMS.

2. METODOLOGIA E PRESSUPOSTOS CONCEITUAIS

O conceito de rede pode trazer alguns problemas, por ter o termo adquirido uma grande propagação em diversas áreas do conhecimento, ver por ex. Coelho Neto (2012) ou Dempwolf e Lyles (2012). Em Ciências Sociais rede seria o conjunto de relações sociais entre um conjunto de atores e entre os próprios atores. A Matemática trata redes através da teoria dos grafos, com os elementos representados por vértices, ou nós, e as relações, ou conexões, mapeadas por arestas. No caso dessa pesquisa estamos considerando redes numa perspectiva

analítica, como um conjunto de elementos (no nosso caso agentes ou projetos) interligados por um conjunto de relações.

No momento presente da pesquisa trabalhamos com alguns conjuntos de dados diversos que podem ser representados como redes. Um dos conjuntos de dados considera as redes formadas em torno de PPPs, um segundo conjunto de dados examina as relações entre doadores e candidatos nas eleições municipais.

2.1 PPPs de saúde

No caso das PPPs temos como ponto de partida a constatação de que agentes privados estão implementando atividades que por muito tempo eram consideradas necessariamente públicas. Para isso, o Estado está modificando o seu aparato regulatório, criando instâncias para abrigar a financeirização com menores barreiras à ação do capital e abrindo, portanto, concessões cada vez maiores para grupos rentistas (MOLOTCH, 1976), com destaque para as novas institucionalidades de gestão compartilhada como as parcerias público-privadas.

Na Região Metropolitana de Salvador, por exemplo, existem nove PPPs (em estudo, licitação e execução) estabelecidas pelo governo do estado. Oito delas foram propostas nos governos do PT (ex-governador Jaques Wagner e atual governador reeleito Rui Costa). As despesas com essas concessões já somam aos cofres públicos quase R\$ 800 milhões por ano.

Dessas concessões, destacam-se as PPPs de saúde — Hospital do Subúrbio (primeira PPP de saúde do Brasil), Instituto Couto Maia e Diagnóstico por Imagem, criadas entre os anos de 2010 e 2015. Elas reúnem diversos agentes públicos e privados interligados por um conjunto de relações, em uma rede composta por fios e nós conectados simultaneamente.

Por conseguinte, na tentativa de analisar o desenho organizacional desse sistema na Região Metropolitana de Salvador, esta pesquisa criou um mapa de rede de coalizões. Para sua execução, foram realizados os seguintes passos:

- (i) Revisão bibliográfica, documental e observações in loco.
- (ii) Levantamento dos agentes públicos e privados com influência direta e indireta na modelagem dos projetos dessas PPPs.
- (iii) Levantamento dos agentes públicos com influência direta e indireta nos mecanismos de garantias e fluxo de pagamentos das contraprestações

mensais.

(iv) Levantamento dos agentes privados com influência direta e indireta nos consórcios dessas parcerias.

(v) Em seguida, foram identificadas as principais ações e articulações que esses agentes empregam na rede e verificada a organização desses no sistema.

Para a confecção do mapa de rede foi utilizado o programa R que é um software para computação estatística e gráfica, e o programa CorelDRAW que é um software de design gráfico, que foi aplicado para aperfeiçoar o layout do mapa.

Com a rede de coalizões montada, foram empregadas cores para os diferentes grupos de agentes. O grau de importância desses agentes públicos e privados foi destacado a partir de uma hierarquia de tamanho de círculos e classificados de 1 a 5. Quanto maior o círculo e menor o número, mais importante é o agente dentro desse sistema. O mapa de rede de coalizões poderá ser observado na seção 5 deste trabalho.

2.2 Financiamento de campanhas eleitorais municipais

O segundo conjunto de dados trabalhou com dados do Tribunal Superior Eleitoral das eleições municipais de 2008, 2010 e 2012. Os dados extraídos são relativos ao financiamento de campanhas e permitem estabelecer relações entre doadores e candidatos. Importante ressaltar que naquele momento o financiamento empresarial de campanha era permitido pela legislação eleitoral vigente e o estabelecimento das redes entre doadores e candidatos permite visualizar vínculos e relações, estas principalmente entre empresas e candidatos.

Em 2015 o Supremo Tribunal Federal (STF) proibiu doações de pessoas jurídicas - empresas e corporações - a campanhas políticas. Esta proibição foi mantida na reforma política de 2017 que aprovou novas regras para o financiamento de campanhas eleitorais e criou um fundo eleitoral com recursos públicos. Até então as corporações poderiam doar legalmente recursos aos candidatos que escolhessem apoiar. Estes recursos precisavam ser declarados ao Tribunal Superior Eleitoral - TSE e constituem dados de acesso público.

Consideramos que embora grande parte do financiamento de campanhas fosse praticado sem contabilidade oficial, procedimento que se convencionou chamar de “caixa 2”, o financiamento registrado no TSE expressa uma intenção das

empresas ou corporações de explicitar as relações entre elas e os candidatos. No caso das eleições municipais consideramos ser uma forma de estabelecer ou consolidar vínculos com a administração pública e garantir possibilidade de interlocução em assuntos de interesse corporativo conjunturais. Ressalta-se que é a administração pública municipal que detém o controle do uso e ocupação do solo urbano, incluindo a possibilidade de alterar zoneamentos de uso, limitações de verticalização, taxas de ocupação dos terrenos, definir projetos de infraestrutura, etc. Assim para diversos grupos empresariais o acesso às autoridades municipais, e no caso de Salvador, estaduais também, se torna um ativo extremamente relevante.

Com raras exceções, um tema que gera consenso entre as elites locais é a meta de crescimento urbano. Assim perseguir o crescimento da cidade cria consenso entre diversos grupos da elite, não importando o quanto tenham interesses contraditórios em outros tópicos. Essa é a hipótese de Logan e Molotch (1987), o consenso como base que permite o estabelecimento das “máquinas de crescimento”.

O estabelecimento de uma “máquina de crescimento” se baseia em duas pré-condições. A mercantilização do solo urbano (bem como edifícios e infraestrutura) e o poder das elites locais em ordenar e controlar o uso e a ocupação do solo, o que torna o “lugar” parte central da economia política.

A mercantilização do solo pode ter nuances. No caso mais extremo, podem-se vender, comprar e alugar propriedades sem qualquer tipo de restrição. Em Salvador, as bases iniciais para essa mercantilização podem ser datadas nas décadas de sessenta e setenta, quando, em duas grandes ações, o poder público municipal forma, de fato, um mercado imobiliário até então virtualmente inexistente. A primeira ação é a privatização do espaço urbano. O poder público, que detinha a maior parte das terras do município, transfere as propriedades para o setor privado. O segundo passo foi permitir o uso urbano de terras então inacessíveis, o que foi feito com a abertura das avenidas de vale articuladas como um sistema viário que é complementado, posteriormente, pela implantação da Avenida Paralela, o que consolida a frente de expansão do submercado imobiliário superior no vetor orla atlântica (Pereira, 2014).

O intervalo temporal adotado na pesquisa é a última década, 2008 - 2018,

embora ações dos agentes públicos na direção de ampliar o processo de mercantilização do solo urbano podem ser registradas a mais de 50 anos, visto que a Salvador de hoje, administrada pelo prefeito ACM Neto teve sua estrutura urbana consolidada pelas ações de ACM avô, nos anos sessenta, responsável pela abertura das citadas avenidas de vale.

Considera-se que a produção do espaço é resultado das ações de agentes sociais concretos, com estratégias, práticas, contradições. A noção de agente aqui é a empregada por Correa (2012). Como ponto de partida consideramos que as relações entre instâncias de Governo e Mercado (corporações, empresas, profissionais, proprietários de imóveis, etc) se organizam a partir de interesses mútuos e agendas de cooperação diversas.

Stone (1989) considera que as coalizões nem sempre são formais, o que coloca o problema de como coalizões informais poderiam ser identificadas. O pressuposto que adotamos é de que as coalizões podem ser caracterizadas como redes que expõem relações entre agentes e projetos. Agentes, os que vão executar ações no processo de produção da cidade, no sentido da sua transformação, e projetos como empreendimentos de maior ou menor porte que possibilitam a acumulação de capital e a transformação do espaço e do valor de troca do solo urbano. A localização do projeto a ser implementado e das terras a serem beneficiadas pelos projetos é fundamental para o processo de acumulação, o que torna importante, no nosso ponto de vista, entender a localização dos projetos também a partir da terra urbana, da sua situação fundiária e do papel dos proprietários de terrenos e imóveis urbanos nas coalizões pró-crescimento.

Consideramos coalizões, no escopo deste texto, como arranjos temporários (ou não) de poder composto por diferentes agentes (públicos e privados) que se mobilizam para influenciar a agenda de transformações que implicam no crescimento das cidades.

Por se tratar de um trabalho em andamento os resultados são parciais. A análise das redes derivadas dos dados eleitorais permitirá estabelecer nexos entre os processos decisórios no estabelecimento das prioridades no processo de implantação dos projetos urbanos e empreendimentos de alto impacto e grande potencial de acumulação e de transformação territorial, como por exemplo explicitar as articulações entre os empreendedores imobiliários e as administrações

municipais, o que já foi apresentado por Pereira (2014), embora sem discussão ampla dos métodos e procedimentos utilizados. Resultados parciais indicam a formação de arranjos diferenciados em tornos dos diferentes candidatos que podem ser analisados à luz da conjuntura político-econômica vigente nos recortes temporais de análise, 2008 à 2012 e seus reflexos na configuração da metrópole atual.

No caso do financiamento público de campanhas eleitorais o fluxo do trabalho até o momento em que se encontra a pesquisa foi o seguinte:

- i) estabelecer critérios para importação e organização dos dados;
- ii) construir o banco de dados;
- iii) visualizar as redes formadas;
- iv) analisar os resultados.

A fonte de dados foi o TSE, que forneceu os dados compilados, processados pela ONG Transparência Brasil (www.transparencia.org.br) e publicados no projeto “às claras” (www.asclaras.org.br).

Estes dados foram organizados em tabelas que expressam às relações que se estabelecem entre doadores e candidatos. Depois de tratados foram importados em software de análise e visualização de redes. Resultados parciais são apresentados e discutidos adiante nas seções 4 e 5 deste texto.

3. O CASO DAS PPPs DE SAÚDE

Na investigação dos agentes públicos e privados que envolvem as PPPs de saúde na Região Metropolitana de Salvador, foram identificados seis grupos:

(i) Conjunto de agentes públicos que estruturam e coordenam a modelagem dos projetos, bem como controlam as PPPs

A estruturação do projeto de cada PPP de saúde contou com o Conselho Gestor do Programa de PPP do Estado da Bahia e a Secretaria Executiva do Programa de PPP, e foi constituído um Grupo Executivo Intersectorial. Os grupos são coordenados, sobretudo, pela Secretaria de Saúde (SESAB) e pela Secretaria da Fazenda (SEFAZ), e composto ainda pela Secretaria da Administração (SAEB), Secretaria do Planejamento (SEPLAN), Procuradoria-Geral do Estado (PGE) e pela Casa Civil.

(ii) Agentes que fazem parte da estruturação dos projetos pelo Brasil PSP

Development Program.

Para a modelagem dos projetos de PPPs do Hospital do Subúrbio e de Diagnóstico por Imagem, o governo do estado firmou convênio de consultoria com o Brazil PSP Development Program composto pelo International Finance Corporation (IFC), Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O programa visa destinar recursos financeiros e técnicos à estruturação de projetos de infraestrutura na modalidade de concessões públicas e de PPPs no Brasil e em outros países da América do Sul (BNDES, 2018).

Após as licitações dos projetos, às concessionárias Prodal Saúde da PPP Hospital do Subúrbio e RBD Imagem da PPP Diagnóstico por Imagem tiveram que reembolsar a Brazil PSP Development Program o valor de US\$ 1 milhão e 2,3 milhões de dólares respectivamente, pelas modelagens dos projetos.

(iii) Agentes que configuram o mecanismo de garantia de pagamento e o Fundo Garantidor Baiano de PPPs

O Estado da Bahia tem um Programa de Parcerias Público-Privadas criado por meio da Lei n. 9.290, de 27 de dezembro 2004. Esta lei é semelhante à lei federal de n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004, mas diferencia-se ao propor mecanismos próprios de garantias de pagamentos das contraprestações pecuniárias às concessionárias. Os agentes envolvidos nesse mecanismo são o Banco do Brasil (Agente de pagamento), a Agência de Fomento do Estado da Bahia S.A. (Desenbahia) (instituição financeira controlada, direta ou indiretamente, pelo Estado da Bahia) e as concessionárias (Prodal Saúde, Couto Maia Construções e Serviços Não Clínicos S/A e RBD Imagem).

Além disso, o governo instituiu um Fundo Garantidor Baiano de Parcerias (FGBP) (Lei Estadual 12.610/2012), que tem por objetivo prestar garantias de pagamento de obrigações pecuniárias tomadas pela administração direta ou indireta do governo, a partir das PPPs (DESENBAHIA, 2015). O governo ainda integralizou cotas de garantia no valor de R\$ 250 milhões. O FGBP tem natureza privada e patrimônio próprio. É administrado, gerido e representado pela Desenbahia; o Banco do Brasil novamente é o Agente de Pagamento e de Administração de Contas do FGBP; e a Bahiainveste (Empresa Baiana de Ativos) assessora a Desenbahia.

(iv) Agentes que compõem a PPP do Hospital do Subúrbio

O Hospital do Subúrbio (HS), de perfil de média e alta complexidade, localizado no bairro de Periperi, em Salvador, começou a ser construído em 2008 pela MRM Construtora. Contudo, para a gestão, operação e aparelhamento do hospital, o governo do estado escolheu o tipo de projeto de parceria público-privada.

O projeto executivo foi criado pela empresa privada Globo Engenharia e Arquitetura, e sua estruturação realizada pelo Brazil PSP Development Program. Diversos outros agentes foram contratados para elaborar relatórios técnicos: Prof. Dr. Gilson Calemam (Metas quantitativas e indicadores de desempenho), Cosmos Engenharia e Planejamento (Plano de Recuperação de Áreas Degradadas), Planos Engenharia (Estudo de Impacto de Vizinhança) e Urbe Planejamento (Estudo de Acessibilidade).

Com o projeto pronto e aprovado pelo na época governador Jaques Wagner, foi aberta consulta pública e, logo após, a contratação da BM&FBovespa para o leilão.

O IFC, o Banco do Nordeste Brasil S/A (BNB) e o BNDES divulgaram carta de manifestação de interesse (carta conforto) em prestar apoio financeiro ao consorciado vencedor da licitação.

O consórcio Prodal Saúde foi o vencedor da licitação. O contrato de concessão, do tipo administrativo, foi assinado em maio de 2010, e o hospital iniciou atendimento em setembro do mesmo ano.

A concessionária Prodal Saúde é composta pelo Grupo Promédica (participação de 70%), responsável pela parte assistencial, administrativa e de contratação de pessoal, e pela Vivante, antiga Dalkia do Brasil, (participação de 30%) que é responsável pela operação das instalações e da parte tecnológica do hospital. A Dalkia do Brasil, segundo Carrera (2014), foi apresentada à Promédica pela Siemens (empresa alemã). O interesse da Siemens era fornecer alguns equipamentos ao hospital.

O Grupo Promédica é a maior empresa de saúde do estado, tem como principais sócios José Oliveira e Tereza Valente, que são sócios de diversas empresas no estado, sobretudo ligadas ao setor de saúde, como o Hospital Jorge Valente, Hospital da Cidade, o laboratório DATALAB e a operadora de planos de saúde. Já a Vivante, que comprou a Dalkia do Brasil em 2013, é uma empresa criada pelos fundos de investimentos Axxon (do Brasil) e Marceau Finance (de

capital francês) e por investidores minoritários.

A fiscalização contratual dessa concessão conta com o auxílio de Verificador Independente, executada pela empresa Accenture do Brasil Ltda.

A modalidade do contrato é do tipo “bata branca”, ou seja, a concessionária é responsável tanto pela gestão predial e aparelhamento, quanto pelo atendimento médico. O prazo de concessão é de dez anos e com contraprestação mensal atualmente de quase R\$ 17 milhões.

(v) Agentes que compõem a PPP Instituto Couto Maia

O hospital Instituto Couto Maia (ICOM), inaugurado no mês de julho deste ano, é especializado em doenças infecciosas e parasitárias. Foi construído onde ficava o Hospital Dom Rodrigo de Menezes (HDRM), antigo leprosário, no bairro de Cajazeiras, em Salvador. A antiga unidade, o Hospital Especializado Couto Maia (HECM), situada em Monte Serrat, encerrou suas atividades. Assim, o novo hospital ICOM é o resultado da fusão dessas duas unidades hospitalares (HDRM e HECM).

Para essa PPP, não foi utilizada consultoria do Brazil PSP Development Program. Foi criado o Grupo Executivo Intersectorial, que teve consultoria econômica por meio da Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS). Este projeto de PPP foi realizado na gestão do ex-governador Jaques Wagner.

O vencedor da licitação para prestação de serviços não assistenciais da unidade hospitalar foi a concessionária Couto Maia Construções e Serviços Não Clínicos S/A, formada pela MRM Construtora Ltda. e a SM Assessoria Empresarial e Gestão Hospitalar Ltda. O contrato de concessão, assinado em maio de 2013, é do tipo administrativo e na modalidade “bata cinza”, isto é, a concessionária é responsável pela gestão predial, administrativa, mas com a assistência médica hospitalar a cargo do estado.

Diferente do Hospital do Subúrbio, no ICOM a concessionária construiu o hospital. A vigência do contrato de concessão é de 21 anos e 4 meses, sendo 1 ano e 4 meses de investimentos e realização de atividades pré-operacionais e 20 anos de operação. A contraprestação mensal atualmente é de um pouco mais de R\$ 3 milhões. A fiscalização contratual conta, assim como a PPP do Hospital do Subúrbio, com o auxílio de Verificador Independente, executada pela empresa Accenture do Brasil Ltda.

A MRM Construtora, empresa que compõe a concessionária e que também

construiu o Hospital do Subúrbio, é especializada, sobretudo, em construção de equipamentos públicos e de infraestrutura e saneamento. Pertence à família baiana do ex-deputado federal Félix Mendonça, tendo entre os sócios os irmãos Félix Mendonça Filho, atual deputado federal e presidente do PDT na Bahia, e Andrea Mendonça, ex-vereadora de Salvador e atual chefe de gabinete da Secretaria de Agricultura, Pecuária, Irrigação, Pesca e Aquicultura (SEAGRI).

No período de construção do hospital, as obras ficaram paralisadas por meses por falta de financiamento que deveria ser repassado pela Desenharia. A Procuradoria-Geral do Estado chegou a avaliar qual medida judicial tomar. Coincidentemente, nesse período, o PDT rompeu com o governo do estado. Não conseguindo o financiamento, a MRM Construtora abriu mão do contrato de concessão. Assim, a composição societária da parceria foi modificada em 2016. A MRM Construtora cedeu a totalidade de suas ações à Metro Engenharia e Consultoria Ltda.

A Metro Engenharia apresenta, em seu site, um portfólio vasto de atividades, tendo entre seus maiores clientes o governo do estado e as prefeituras, dentre elas as de municípios da RMS: Salvador, Lauro de Freitas, Madre de Deus e São Francisco do Conde. A empresa é administrada por Mauro Prates, primo do presidente da Câmara de Salvador e então vereador Léo Prates (DEM).

Já a SM Assessoria Empresarial e Gestão Hospitalar Ltda. tem longa trajetória de serviços de apoio técnico-gerencial em hospitais públicos no Estado da Bahia.

(vi) Agentes que compõem a PPP Diagnóstico por Imagem.

A terceira parceria público-privada de saúde na Região Metropolitana de Salvador é a parceria de Diagnóstico por Imagem. A concessão foi estruturada já na gestão do atual governador do estado, Rui Costa.

Houve novamente acordo de cooperação técnica entre o governo e o Brazil PSP Development Program na realização de estudos técnicos para a modelagem do projeto de concessão, que utilizou consultoria da empresa espanhola Antares Consulting e da empresa Manesco Advogados.

A concessão administrativa foi vencida, em fevereiro de 2015, pela concessionária Rede Brasileira de Diagnóstico S.A. (RBD Imagem), composta pelas empresas Centro de Imagem e Diagnóstico S.A. (Alliar), com participação de 50,1%,

Fundação Instituto de Pesquisa e Estudos de Diagnóstico por Imagem (FIDI), com 30%, e a holandesa Philips Medical Systems Ltda., com 19,9% de participação.

O contrato, de quase R\$ 1 bilhão, prevê, por conta do parceiro privado, a realização da gestão e operação de 11 unidades de bioimagem (contando com a exclusão provisória do ICOM) em hospitais públicos do Estado da Bahia. Há também uma Central Remota em Salvador que emite laudos às unidades e funciona 24 horas por dia, todos os dias da semana. A concessão foi financiada pelo IFC.

Dessas 11 unidades hospitalares, 7 estão em municípios da RMS (5 em Salvador, 1 unidade em Lauro de Freitas e outra em Camaçari). Os exames realizados são do tipo raio-X, mamografia, tomografia computadorizada e ressonância magnética.

O prazo de concessão é de 11 anos e 6 meses. Como ocorre nas outras parcerias, a remuneração da concessionária responsável, a RBD Imagem, é realizada a partir da contraprestação pública mensal, com valor de mais de R\$ 8 milhões. A fiscalização contratual conta, assim como nas outras duas parcerias, com o auxílio da Accenture do Brasil Ltda.

Sobre as empresas que compõem o consórcio, a Alliar (antiga Axial) é a terceira maior companhia em medicina diagnóstica do Brasil, atrás apenas da Dasa e Fleury, e é controlada pelo fundo de investimento Pátria (private equity). A Alliar possui unidades espalhadas em 44 cidades em 10 estados brasileiros. A empresa, desde 2010, vem realizando fusões com várias companhias regionais: Cedimagem, Plani, Diimagem, CDB, CDI, Clínica Sabedotti, Clínica São Judas Tadeu, CSD, Ecoclínica, Multilab, Multiscan, Nuclear, Sonimed Diagnósticos, Uni Imagem, Unic e a Delfin (ALLIAR, [2018]; SCHERER, 2016).

A Delfin, que era baiana, passou a ser acionista da RDB Imagem. Em março deste ano, a empresa adquiriu 30% do capital social da Prodal Saúde, no valor de R\$ 5.387.730,00.

A outra empresa que compõe o consórcio, a Fundação Instituto de Pesquisa e Estudo de Diagnóstico por Imagem (FIDI), é especialista na gestão de diagnósticos por imagens para o SUS. Possui 75 unidades espalhadas pelo país, principalmente em São Paulo. Já a Philips (healthcare), multinacional holandesa, destaca-se por sua tecnologia empregada em equipamentos voltados à saúde em todo o mundo.

4. O FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS

Os dados do TSE registram todas as doações registradas para candidatos aos diversos cargos e para comitês e diretórios de partidos políticos. A tabela 1 mostra os dez maiores doadores a candidatos e a comitês ou diretórios nas eleições municipais de 2008 e 2012 em Salvador.

Tabela 1 - Maiores doadores a campanhas municipais em Salvador, 2008 e 2012

	2008		2012	
	Nome	Doações	Nome	Doações
doações a candidatos	Serveng Civilsan S A Empresas Associadas de Engenharia	R\$500.000,00	Construtora OAS S.A.	R\$1.550.000,00
	Construtora Estrutural LTDA	R\$500.000,00	U T C Engenharia S/A	R\$1.300.000,00
	Jhsf Incorporacoes LTDA.	R\$300.000,00	Cervejaria Petropolis S/A	R\$1.000.000,00
	Gerdau Comercial de Acos S.A.	R\$200.000,00	Suzano Papel e Celulose S.A.	R\$402.259,52
	Banco BMG SA	R\$200.000,00	Salvador Shopping S/A	R\$360.000,00
	Bm&f Bovespa S.A. - Bolsa de Valores, Mercadorias e Futuros	R\$150.000,00	Construtora Andrade Mendonca LTDA	R\$300.000,00
	Suzano Papel e Celulose S.A.	R\$144.620,09	Fibria Celulose S/A	R\$280.000,00
	Aracruz Celulose S.A.	R\$120.000,00	Companhia Metalurgica Prada	R\$250.000,00
	Costa Andrade Construtora LTDA	R\$115.000,00	Itau Unibanco S.A.	R\$250.000,00
	Itau Unibanco S.A.	R\$100.000,00	Salvador Norte Shopping S.A.	R\$240.000,00
doações a comitês e diretórios	Jhsf Incorporacoes LTDA.	R\$550.000,00	Aco - Ativos Centro Oeste LTDA	R\$200.000,00
	Ad Empreendimentos Imobiliarios LTDA	R\$500.000,00	Suzano Papel e Celulose S.A.	R\$100.000,00
	Construtora OAS S.A.	R\$500.000,00	Imapi Industria & Comercio LTDA	R\$50.000,00
	Queiroz Galvao Desenvolvimento Imobiliario LTDA	R\$200.000,00	Delfin Gonzalez Miranda	R\$30.000,00
	Construtora Norberto Odebrecht S A	R\$200.000,00	Braskem S/A	R\$20.000,00
	Cavo Servicos e Meio Ambiente S/A	R\$200.000,00	Antonio Jose Pinheiro Rivas	R\$10.000,00
	Renuka do Brasil S.A.	R\$150.000,00	Bahiana Distribuidora de Gas LTDA	R\$10.000,00
	Calçados Hispana LTDA	R\$150.000,00	Tuerte Amaral Rolim	R\$8.000,00
	Santa Emilia Empreendimentos Imobiliarios LTDA	R\$100.000,00	Roberto de Santana Gutierrez	R\$6.700,00
	Gerdau Comercial de Acos S.A.	R\$100.000,00	Armando Ramos Tripodi	R\$5.000,00

fonte: dados TSE, compilação e publicação www.asclaras.org.br

Para o estabelecimento das redes considerou-se como nós da rede tanto os doadores quanto os candidatos e os comitês/diretórios. Na terminologia de análise de redes essas podem ser caracterizadas como redes de 2 modos, por terem dois

tipos de nós diversos. As relações entre os nós das redes são estabelecidas pelas doações a candidatos ou a comitês/diretórios. Essas conexões são direcionais na medida em que o fluxo, que aqui representa o volume de recursos aportado, sempre parte do doador para o candidato ou comitê/diretório.

A tabela 1 mostra que houve um incremento bastante significativo do volume de recursos quando comparamos os dois momentos, 2008 e 2012, principalmente nas doações diretas a candidatos, o que pode ser explicado por uma conjuntura política mais tolerante a essa prática. A doação direta torna mais explícita a relação entre as corporações e o candidato apoiado.

Alem das eleições municipais também foram analisados os dados das eleições estaduais de 2010. As redes revelam conjuntos heterogêneos de doadores com grande participação de corporações vinculadas a atividades imobiliárias, fornecedores de serviços aos governos, indústria e finanças, além de, em significativamente menor escala, doadores pessoa física. Algumas possíveis inferências serão exploradas um pouco na sessão seguinte.

As figuras 1 e 2 mostram as redes formadas pelos doadores e receptores de recursos nas eleições municipais para as prefeituras da RMS, considerando somente doadores que desembolsaram acima de R\$ 50.000,00 e os candidatos do primeiro turno das eleições.

Nota-se que os grandes doadores, que nesse caso, de modo geral são corporações de expressão nacional aparecem nas 3 eleições, e que os destinatários de seus recursos podem ser de partidos políticos diversos. Alguns doadores estabelecem relações com mais de um receptor. Nas figuras 1 e 2 os doadores relacionados diretamente a atividades imobiliárias ou construção civil, como incorporadores ou grandes empreiteiras, são os nós representados em vermelho.

5. DISCUSSÃO DE RESULTADOS

Como mencionado anteriormente, as interações entre os agentes públicos e privados que envolvem os projetos de PPPs de saúde detalhadas na pesquisa, resultaram em um mapa de rede de coalizões (Figura 3). Ressalta-se que os resultados ainda são parciais e parte de uma abordagem experimental de técnicas de análise de rede, com estudos ainda em andamento.

Figura 1 - rede de doadores - candidatos, comitês e partidos, eleição 2008

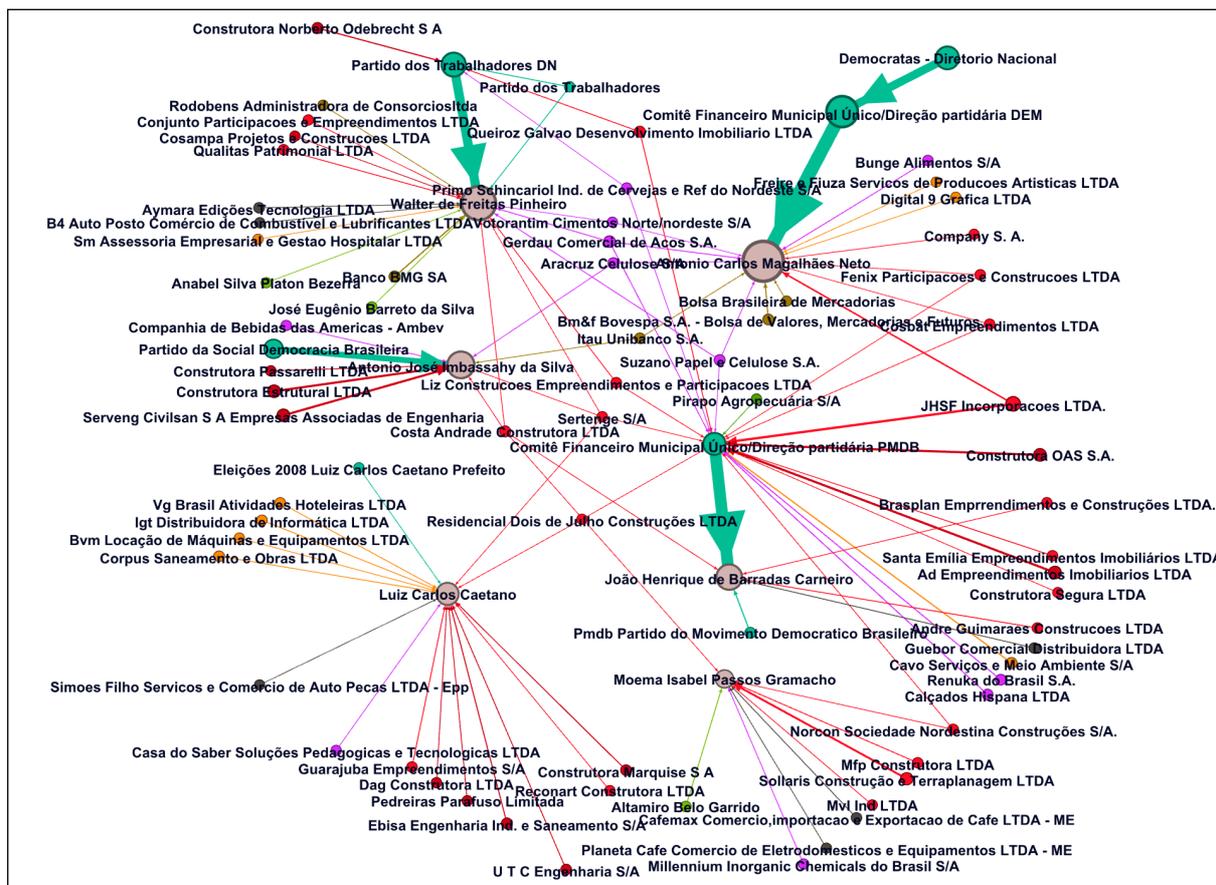
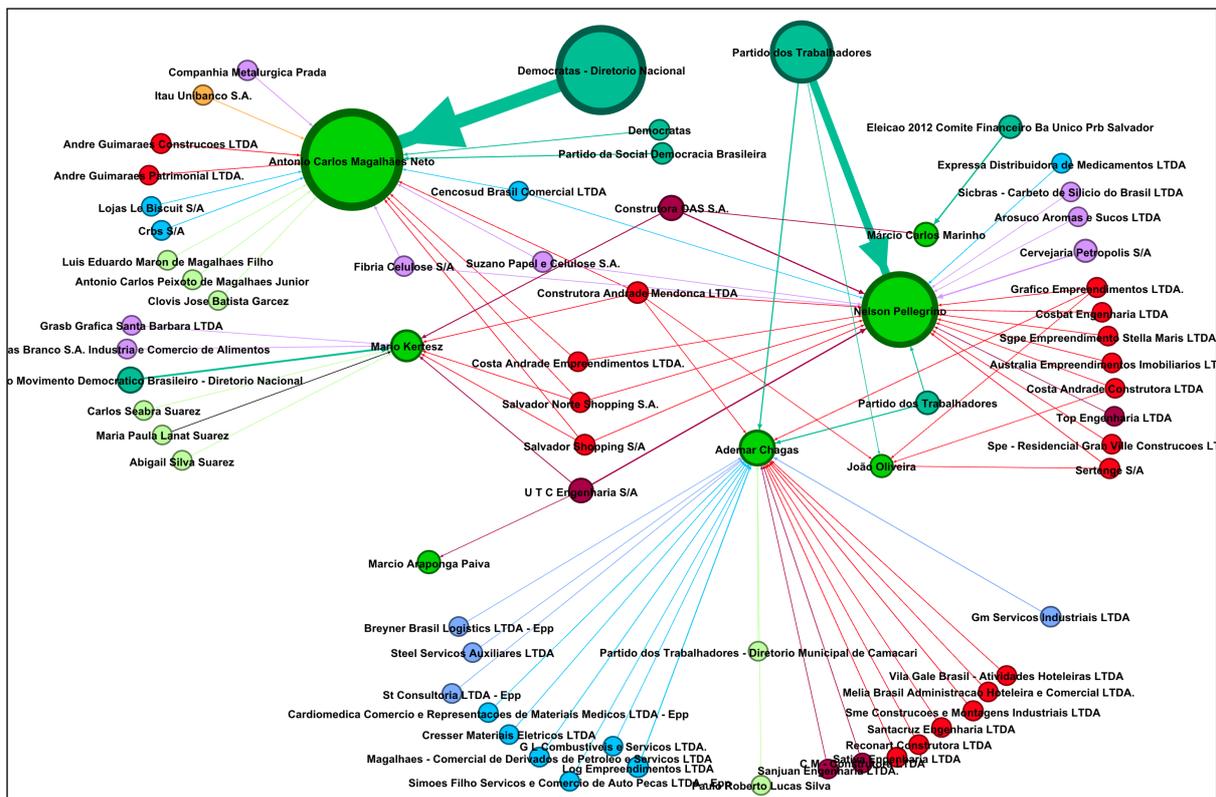


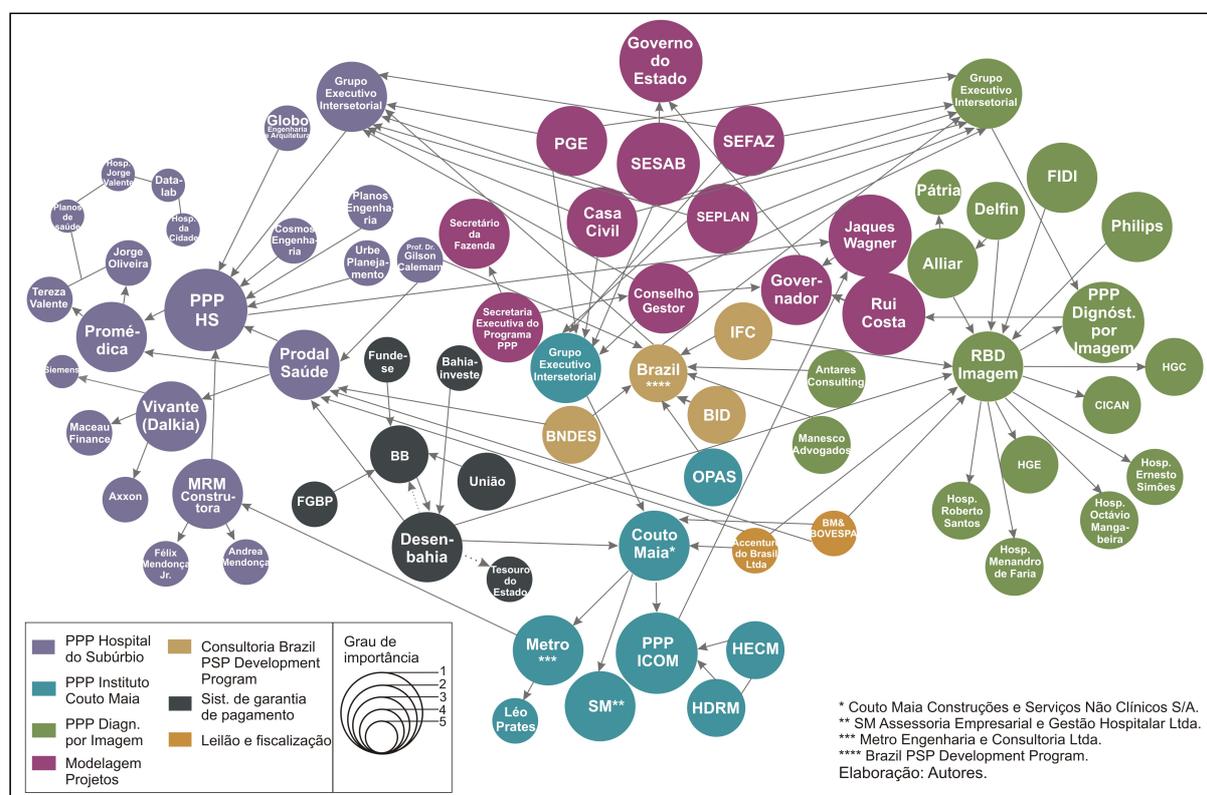
Figura 2 - rede de doadores - candidatos, comitês e partidos, eleição 2012



Dessa forma, em análise da referida Figura 3 e dessas relações entre os diferentes agentes que abarcam as PPPs, pôde-se inferir que esta rede possui uma estrutura formal de coalizões de poder dinâmica, temporária (por contrato), mutável à possível nova configuração e tem escala de atuação predominantemente local e metropolitana, com exceção da rede de agentes da PPP Diagnóstico por Imagem que tem escala de atuação estadual, já que opera em três municípios da Região Metropolitana de Salvador e em mais quatro municípios do estado distribuídos regionalmente.

Essa rede de coalizões foi formada em menos de 10 anos, mas fará a gestão compartilhada por mais quase duas décadas, como na PPP do Instituto Couto Maia. Se as concessões forem prorrogadas, o tempo será ainda maior. No entanto, a pesquisa não pôde afirmar que essa rede compõe um sistema hegemônico.

Figura 3 – Mapa de rede de agentes públicos e privados que envolve as PPPs de saúde na RMS



Por outro lado, pode-se afirmar que alguns agentes que estão presentes (individualmente) exercem dominância no território local, regional, estadual e nacional, exemplos: da MRM Construtora, que há muitos anos age no território

metropolitano e baiano, e atua em diversas atividades, assim como a Metro Engenharia e o Grupo Promédica. Estas empresas são formadas por empresários locais e pela elite política baiana; e da Alliar, que atua nacionalmente e com crescimento estratégico de expansão massivo.

Considerando a hierarquia de importância desses agentes na rede das PPPs de saúde, destacam-se os agentes que abarcam o governo do Estado da Bahia, com destaque para os governadores que atuaram nos acordos das PPPs e a SESAB, que é a coordenadora. Em seguida, o Conselho Gestor; a Secretaria Executiva do Programa; os grupos executivos intersetoriais; a Desenbahia; as concessionárias e as empresas que as compõem atualmente (Promédica, Vivante, Metro Engenharia, SM Assessoria, Alliar, FIDI e Philips) (agentes privados); e a MRM Construtora, que fazia parte da PPP do ICOM e foi quem construiu o Hospital do Subúrbio.

Seguindo a hierarquia, são destacados também as empresas de consultoria (IFC, BNDES e BID), os hospitais da RMS que são contemplados pela parceria de Diagnóstico por Imagem e aqueles da fusão do ICOM, e outros agentes dispersos.

Na pesquisa observou-se ainda que esse tipo de parceria trouxe maiores responsabilidades para o setor público. Também é necessário advertir para os impactos da construção desses arranjos no sistema de governança da metrópole e que os agentes envolvidos nessa parceria vêm acumulando muita influência e poder decisório.

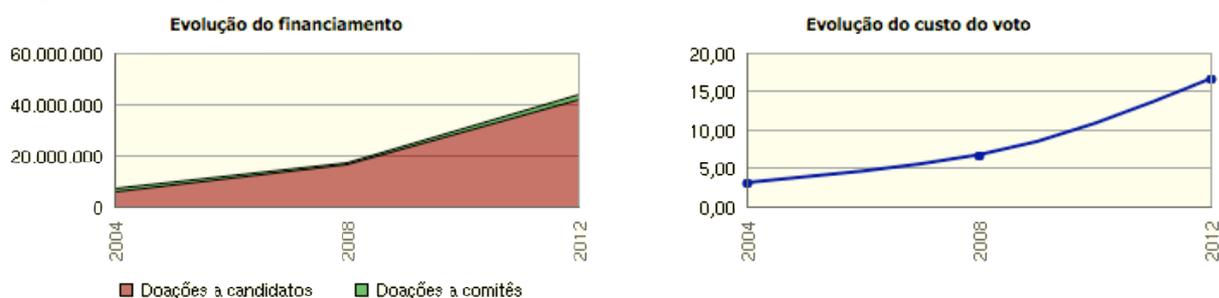
É relevante ainda ressaltar que nos contratos das três PPPs foram incluídos termos aditivos. Denúncias de irregularidades também já foram relatadas. A administração do Hospital do Subúrbio, por exemplo, foi denunciada, em 2015, pelo Sindicato dos Médicos do Estado da Bahia, por aplicar diretrizes mercantilistas na seleção de pacientes, empregando uma política para contenção de gastos e maximização dos ganhos auferidos com o contrato (SINDIMED, 2015, não paginado). Em 2017, irregularidades foram constatadas pelo Ministério Público de Contas do Estado da Bahia (MPC-BA) em auditoria de acompanhamento do contrato de concessão da PPP de Diagnóstico por Imagem. Os resultados identificaram descumprimento do cronograma de implantação, na quantidade inferior de realização de exames previsto nas metas, atraso em obras imprescindíveis, irregularidades nos seguros e garantias, na revisão econômico-

financeira do contrato e deficiências na Fiscalização da Concessão (BAHIA, 2017, p. 15).

No caso dos dados do TSE é possível explicitar as relações entre agentes vinculados ao mercado imobiliário e candidatos a assumir o poder público municipal. Estas relações serão exploradas no desenvolvimento da pesquisa a partir das redes formadas entre agentes e projetos urbano/metropolitanos de impacto territorial.

A figura 4 mostra evolução do financiamento nas eleições municipais de Salvador entre 2004 e 2012. Fica evidente o crescimento constante, com destaque para o incremento do volume arrecadado a partir de 2008. Este padrão foi semelhante em todo o país e sugere uma busca de maior influência por parte das corporações nas decisões políticas administrativas locais.

Figura 4 - Evolução do financiamento das campanhas eleitorais municipais



Fonte: dados TSE, compilação e disponibilização <http://www.asclaras.org.br>.

A tabela 2, traz dados que exemplificam a participação de corporações nas eleições municipais. A tabela mostra as doações da corporação JHSF, com sedes em São Paulo e Nova Iorque, nas eleições de 2008 ²¹. Em setembro de 2008 a empresa lançou em Salvador o empreendimento Horto Bela Vista anunciado à época como um conjunto contendo 3 edifícios comerciais, um colégio e 19 torres residenciais com um total de 2.904 unidades habitacionais, um shopping em área de cerca 340.000 metros quadrados, com investimentos de R\$1,2 Bilhão em custo estimado, dos quais 30 milhões de reais seriam usados em intervenções no sistema viário do entorno, com a construção de uma passarela subterrânea, duas pontes e uma via marginal (Almeida, 2014).

O projeto previa a conexão com uma futura estação de metrô, projeto que

¹ A JHSF é líder no setor imobiliário de alta renda no Brasil, com expressiva atuação nos mercados de incorporações residenciais e comerciais, desenvolvimento e administração de shopping centers, hotéis de alto padrão e aeroporto executivo internacional. Texto extraído do site da corporação: <http://jhsf.com.br/a-empresa/>

na época era liderado pelo governo municipal. O sucesso do empreendimento, que ocupou um dos últimos grande vazios urbanos em Salvador, em área afastada da orla atlântica, que são os espaços que vinham sendo destinados às camadas de renda maior até então, e constituíam o que Carvalho e Pereira (2008) denominavam de “cidade moderna”, dependia, como se pode notar, de pesados investimentos para criação de acessibilidade.

Tabela 2 - Doações da corporação JHSF nas eleições municipais de 2008 no país

Cargo	situação	valores	nome	estado	partido	num	município
Prefeito	Não Eleito	R\$ 600.000,00	ANTONIO CARLOS PEIXOTO DE MAGALHÃES NETO	BA	DEM	25	SALVADOR
Prefeito	Eleito	R\$ 500.000,00	GILBERTO KASSAB	SP	DEM	25	SÃO PAULO
Prefeito	Eleito	R\$ 400.000,00	JOÃO HENRIQUE DE BARRADAS CARNEIRO	BA	PMDB	15	SALVADOR
Prefeito	Não Eleito	R\$ 200.000,00	GERALDO JOSE RODRIGUES ALCKMIN FILHO	SP	PSDB	45	SÃO PAULO
Prefeito	Não Eleito	R\$ 150.000,00	MARTA TERESA SUPLYCY	SP	PT	13	SÃO PAULO
Vereador	Eleito	R\$ 80.000,00	JOSÉ POLICE NETO	SP	PSDB	45000	SÃO PAULO
Vereador	Eleito	R\$ 60.000,00	JOSE ROBERTO NAZELLO DE ALVARENGA TRIPOLI	SP	PV	43666	SÃO PAULO
Vereador	Eleito	R\$ 40.000,00	MARA CRISTINA GABRILLI	SP	PSDB	45177	SÃO PAULO
Vereador	Eleito	R\$ 20.000,00	EVERALDO BISPO	BA	PMDB	15123	SALVADOR
Vereador	Suplente	R\$ 20.000,00	NABIL GEORGES BONDUKI	SP	PT	13633	SÃO PAULO
Vereador	Suplente	R\$ 20.000,00	JOÃO CARLOS CAMISA NOVA	SP	PV	43999	SÃO PAULO

Fonte: dados TSE, compilação e disponibilização <http://www.asclaras.org.br>.

As conclusões preliminares, dado que se trata de um trabalho em andamento, apontam para a validade desta abordagem. O desenvolvimento da pesquisa vai explorar as conexões entre agentes públicos e privados, no segundo caso especialmente empresas vinculadas ao capital imobiliário, proprietários de terras e prestadores de serviços especializados (por exemplo, consultorias em Arquitetura, Engenharia, Transportes) em projetos urbanos de grande impacto territorial a partir de vínculos explicitados por estes conjuntos de dados.

REFERÊNCIAS

ALLIAR. Institucional. São Paulo, [2018]. Disponível em: <<http://alliar.com/institucional/>>. Acesso em: 28 set. 2018.

ALMEIDA, R. C. Megaempreendimentos imobiliários residenciais em Salvador/BA: produção e consumo da habitação e do espaço urbano. Dissertação. (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo - PPGAU). Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014.

BAHIA. Lei nº 9.290, de 27 de dezembro de 2004. Institui o Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado da Bahia - PPP Bahia e dá outras providências. Diário

Oficial do Estado da Bahia, Salvador, 27 dez. 2004.

_____. Lei nº 12.610, de 27 de dezembro de 2012. Autoriza o Poder Executivo a criar o Fundo Garantidor Baiano de Parcerias - FGBP, altera as Leis nº 9.290, de 27 de dezembro de 2004, e nº 7.599, de 07 de fevereiro de 2000, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado da Bahia, Salvador, 28 dez. 2012.

_____. Ministério Público de Contas do Estado da Bahia. Parecer nº 000462/2017. Salvador, 2017. Disponível em: <https://www.tce.ba.gov.br/images/parecer_mp_9043_2016.pdf>. Acesso em: 5 set. 2018.

BNDES. BNDES, IFC e BID criam fundo para financiar a modelagem de projetos de infraestrutura no Brasil. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/20071019_not244_0>. Acesso em: 15 set. 2018.

BRASIL. Lei no 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 31 dez. 2004.

CARVALHO, I.; PEREIRA, G. C. As “Cidades” de Salvador’, in CARVALHO, I.; PEREIRA, G. C. (eds) Como Anda Salvador e sua região metropolitana. Salvador: EDUFBA, pp. 81–211. 2008.

CARRERA, M. B. M. Parceria público-privada (PPP): análise do mérito de projetos do setor saúde no Brasil. 2014. 180f. Tese (Doutorado em Administração de empresas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2014.

COELHO NETO, A. S. Da amplitude de usos e significações do conceito de rede na ciência contemporânea. Revista Espaço Acadêmico, n. 131, abr. 2012.

DESENBAHIA. Regulamento do fundo garantidor baiano de parcerias – FGBP. Salvador, 2015. Disponível em: <https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/Regulamento_do_Fundo_Garantidor_Baiano_de_Parcerias.pdf>. Acesso em: 13 set. 2018.

DEMPWOLF, C. S.; LYLES, L. W. The Uses of Social Network Analysis in Planning: A Review of the Literature. Journal of Planning Literature, v. 27, n. 1, p. 3–21, fev. 2012.

- LOGAN, J. R.; MOLOTCH, H. L. Urban fortunes : the political economy of place. Berkeley: University of California Press, 1987.
- MARQUES, E. De volta aos capitais para melhor entender as políticas urbanas. Novos Estudos CEBRAP, São Paulo, v.35, n. 2, p. 15-33, jul. 2016.
- MOLOTCH, H. L. The city as a growth machine: toward a political economy of place. American Journal of Sociology, Chicago, v. 82, n. 2, p. 309-332, sep. 1976.
- PEREIRA, G. C. Organização social do território e formas de provisão de moradia. In: CARVALHO, I.; PEREIRA, G. C. (Eds.). . Salvador: transformações na ordem urbana. 1ª ed. Rio de Janeiro: Letra Capital : Observatório das Metrôpoles, 2014.
- CORREA, R. L. Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão. In: CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. J. L.; SPOSITO, M. E. B. (Eds.). . A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios. São Paulo: Contexto, 2012.
- RIBEIRO, L. C. de Q. As metrópoles e o direito à cidade na inflexão ultraliberal da ordem urbana brasileira. IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, 2017. Texto para discussão interna – INCT Observatório das Metrôpoles.
- SCHERER, A. O fundo Pátria vai se entender com seus 70 sócios na Alliar? Revista Exame, São Paulo, mar. 2016. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/revista-exame/o-fundo-patria-vai-se-entender-com-seus-70-socios-na-alliar/>>. Acesso em: 11 set. 2018.
- SINDIMED. Em nome do lucro, hospital do subúrbio nega atendimento. Salvador, 2015. Disponível em: <<https://sindimed-ba.org.br/em-nome-do-lucro-hospital-do-suburbio-nega-atendimento>>. Acesso em: 04 set. 2018.
- STONE, C. N., Regime Politics (Lawrence: University of Kansas Press, 1989).