

# GOVERNANÇA DE MEGA PROJETOS URBANOS: Uma Análise Institucional da Copa do Mundo de 2014 em Natal/RN/Brasil

Avanço de uma pesquisa em curso

G7- Desenvolvimento territorial e local: desigualdades e descentralização

Richardson L. M. Câmara

Mestrando do Programa de Pós Graduação em Estudos Urbanos e Regionais da Universidade Federal do RN, Brasil. Pesquisador do núcleo local do Observatório das Metrôpoles – INCT/ FINEP. Email: richard.camara@hotmail.com.

Maria do Livramento M. Clementino

Professora titular do departamento de políticas públicas da Universidade Federal do RN, Brasil. Coordenadora do núcleo local do Observatório das Metrôpoles – INCT/ FINEP. Email: clement@ufrnet.br

## Resumo

Esse trabalho analisa o ambiente institucional de governança da Copa do Mundo de 2014 em Natal/RN/Brasil, a partir da matriz de responsabilidades entre os governos subnacionais e o governo federal visando às intervenções urbanas necessárias a realização do megaevento esportivo. O nosso argumento é que os governos subnacionais não estão preparados institucionalmente para a implementação de mega-projetos urbanos que requerem prazos determinados no tempo. Embora a literatura sobre a descentralização no Brasil argumente que os governos subnacionais tenham fortalecido a sua capacidade institucional para executar as políticas públicas, em nível federal, verifica-se nos megaprojetos urbanos na Copa do Mundo que as competências entre os níveis de governo são assimétricas, com forte controle do governo federal sobre recursos e regulamentação e o enfraquecimento da capacidade institucional dos governos subnacionais.

**Palavras-chave:** Descentralização, políticas públicas, governos locais

## 1. INTRODUÇÃO

A realização de megaeventos, como estratégia de atração de investimentos e inserção competitiva na economia global (Brenner,2009) - a exemplo da Copa do Mundo de 2014 no Brasil - tem sido uma alternativa dos governos nacionais para a criação de novos arranjos institucionais de governança subnacional visando as intervenções urbanas necessárias ao enfretamento dos principais problemas urbanos nas cidades. Com a retomada do crescimento econômico nos países em desenvolvimento, em décadas recentes, a cidade se transformou em uma arena privilegiada, tanto do setor privado, quanto do Estado nacional desenvolvimentista, para implementação de um conjunto de grandes projetos urbanos e de mudanças nas práticas de governo, ao que David Harvey (1989) irá chamar de governança urbana empresarial, no sentido de promoção econômica do território.

Natal está entre as cidades brasileiras que irão sediar a Copa do Mundo de 2014, um evento no qual se espera, a partir da promessa governamental, deixar um importante legado e impacto dinâmico na economia local, bem como no reforço ao reconhecimento internacional do potencial turístico da cidade como um atrativo exposto à globalização. Os efeitos indutores do megaevento, como a

construção de uma nova arena esportiva e obras viárias estruturantes, construção de um novo aeroporto internacional e um terminal marítimo de passageiros, a viabilização do VLT (veículo leve sobre trilhos) e grandes obras de mobilidade urbana, bem como, ações coordenadas com o governo federal, na infraestrutura da cidade sede - nas áreas de segurança, telecomunicações e turismo - constituem estímulos dinamizadores da economia com impacto sobre a economia urbana, notadamente aos ligados ao setor turístico: hotéis e centros de eventos da cidade.

Esses efeitos, quando associados à agenda ampla de política urbana podem, no limite, contribuir para também exacerbar os problemas críticos com o qual a cidade já convive, como a carência de serviços de saneamento básico, educacionais e de saúde, mobilidade urbana, inclusão social, segurança, degradação ambiental e aumento do custo de vida. O que pode resultar no crescimento urbano desordenado da sua região metropolitana. A saber, que entre 1991 e 2012, houve um aumento populacional na região metropolitana de Natal da ordem de 55% no número de pessoas residentes.

A oportunidade de atração de investimentos para as cidades sedes com a Copa do Mundo de 2014 tem sido visto pelos governos como uma alternativa para viabilizar a promoção de intervenções necessárias para o enfretamento dos principais problemas urbanos que se apresentam cotidianamente para as cidades. Uma das condições para sediar a Copa do Mundo de 2014, além dos atrativos locais para bem receber os visitantes, são os governos signatários atenderem a matriz de responsabilidades da Copa do Mundo 2014, acordo que é uma exigência da FIFA<sup>1</sup> e que envolve a criação de mecanismos de articulação e coordenação intergovernamental para a viabilização das intervenções urbanas necessárias para a realização do megavento no país. Linhas de crédito financiadas com recursos públicos em regime especial foram abertas para as cidades que sediarão os jogos, bem como, legislações específicas para regulamentar medidas de desoneração tributária, contratação de serviços, licitações, entre outros.

Este estudo analisa o ambiente institucional de governança urbana da Copa do Mundo de 2014 na cidade de Natal/RN, a partir da matriz de responsabilidades que criou mecanismos institucionais de coordenação e cooperação entre os governos subnacionais e à União visando às intervenções urbanas necessárias a realização do megavento esportivo. O objetivo desse trabalho é lançar luz no debate sobre a governança colaborativa, apresentando hipóteses recentes da literatura, que entende a governança colaborativa como um arranjo de governo que demanda decisões coletivas orientadas pelo consenso e que permite o fortalecimento da capacidade institucional dos governos subnacionais.

A atual literatura sobre a descentralização das políticas públicas no Brasil tem argumentado que os governos subnacionais tem recentemente fortalecido a sua capacidade institucional para executar as políticas públicas, no nível federal, principalmente aquelas relacionadas à educação, saúde e assistência social (Arretche, 2010, 2012, 2013; Gomes & Vasques, 2012). O argumento da pesquisa vai em outra direção, de que os governos subnacionais não estão preparados institucionalmente para a implementação de megaprojetos urbanos que requerem prazos determinados no tempo. O que se verifica na pesquisa sobre o arranjo institucional para a Copa do Mundo em Natal/RN/Brasil é que as competências entre os níveis de governo e o processo decisório da política pública dos megaprojetos urbanos são fortemente assimétricos, com alto controle do governo federal sobre recursos e regulamentação e o enfraquecimento da capacidade institucional dos governos subnacionais, basicamente em dois aspectos.

No aspecto econômico, a escassa autonomia financeira e decisória dos governos estadual e municipal sobre os recursos necessários a execução dos grandes projetos tem levado a falhas no processo de implementação das políticas públicas, tais como a inércia e retirada da matriz de responsabilidades de ações de competência dos governos estadual e municipal.

No plano político, os avanços democráticos da Constituição de 1988 no que se refere à ampliação dos canais institucionalizados de participação da sociedade civil na tomada de decisões e construção das políticas públicas (conselhos de cidadãos, orçamento participativo) não refletem os novos arranjos institucionais dos mega projetos urbanos, com novas arenas decisórias, altos custos e politização do processo de regulação (Santos Jr, 2000). O único mecanismo institucional de

participação, o Comitê Local da Copa, não tem atingido seus objetivos de ampliar a participação e controle social sobre a matriz de responsabilidades e sobre o nível decisório da Copa do Mundo no plano subnacional, seja pela reprodução da matriz da governança corporativa brasileira, com forte influência dos governos e mercado; seja pelo esvaziamento dos debates e distância entre os atores políticos (governos) e atores sociais (sociedade civil) interessada nos resultados da política.

Esse artigo está dividido em três partes, além de sua introdução e conclusão. Iniciamos fazendo uma discussão crítica sobre a matriz de responsabilidades como instrumento de coordenação de ações entre governos federal, estadual e municipal para a Copa do Mundo de 2014 em Natal/RN. Na segunda sessão, discutiremos acerca da incapacidade dos governos subnacionais de realizar grandes projetos urbanos definidos no tempo. Na terceira sessão, discutiremos o conceito de governança colaborativa com base na literatura existente, como uma alternativa para governos e sociedade civil desenvolverem soluções de gerenciamento de ações de intervenção urbana, sustentáveis e de longo prazo. Ao final, faremos um resumo dos principais elementos da análise nas considerações finais.

## **2. A MATRIZ DE RESPONSABILIDADES**

A assunção de compromisso representada pela Matriz de Responsabilidades da Copa do Mundo de 2014, assinada em janeiro de 2010, pelos governos federal, estadual e municipal das cidades-sedes, criou mecanismos institucionais de coordenação e cooperação entre o governo federal, demais entes federativos e agentes privados, visando às intervenções urbanas necessárias à realização do megaevento esportivo.

A matriz de responsabilidades apresenta uma previsão de valores a serem investidos na Copa do Mundo de Futebol em 2014 e define o papel dos governos federal, estaduais e municipais, bem como de agentes privados, na liberação de recursos e na execução das ações. O documento trata das áreas prioritárias de infraestrutura das 12 cidades que irão receber os jogos da Copa do Mundo de 2014, como aeroportos, portos, mobilidade urbana, estádios, segurança, telecomunicações e turismo.

No entanto, o aspecto mais controverso da matriz tem sido a agenda política, no que se refere à previsão da conclusão das intervenções relacionadas às competições nos prazos definidos pela FIFA. Segundo o documento, “a responsabilidade pela conclusão dos projetos em tempo hábil para as competições é exclusiva dos entes executores, assim como a obrigação de comunicação de possíveis atrasos de cronograma aos demais participantes da matriz, bem como as providências identificadas para a conclusão do projeto em prazo compatível com as “Competições” (BRASIL, Matriz de Responsabilidades, Cláusula Terceira, Inciso V).

O arranjo institucional da Copa do Mundo de 2014, representada pela matriz de responsabilidades, espelha à própria partilha de autoridade decisória e regulatória do federalismo brasileiro, na política pública dos grandes projetos urbanos, com forte regulação do gasto no nível nacional e com os recursos vinculados ao cumprimento das intervenções (Arretche, 2012; Gomes & Vasques, 2012). No caso das obras das intervenções de mobilidade urbana, de responsabilidade dos governos estadual e municipal, embora a atribuição de responsabilidades pela execução das intervenções seja descentralizada, o arranjo institucional da matriz “apresenta uma série de regulamentações federais que limitam a autonomia de gasto e de implementação de políticas públicas sob sua competência”<sup>iii</sup>. No caso das intervenções previstas na matriz de responsabilidades em Natal/RN, a incapacidade técnica da burocracia local (carência de projetos técnicos, problemas no processo licitatório que impedem a execução e implementação) e a incapacidade financeira (contrapartidas para contratar financiamentos) foram as principais causas do limitado apoio dos governos estadual e municipal à coordenação do governo federal para viabilizar as intervenções necessárias à Copa do Mundo de 2014, fazendo com que várias obras atrasassem ou mesmo fossem retiradas da matriz e incluídas no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do governo federal. A previsão dos decisores de que as obras de mobilidade urbana em Natal/RN não serão concluídas a

tempo da Copa do Mundo, tem sido o principal motivo apontado para a retirada das intervenções da matriz de responsabilidades.

A pressão do governo federal (e principalmente da FIFA) no andamento das obras da Arena das Dunas, e da sociedade civil, com as obras de mobilidade urbana (o chamado legado da Copa do Mundo) tem causado diversas mudanças na agenda dos governos estadual e municipal quanto às intervenções previstas pela matriz. Das obras previstas, somente as ações de responsabilidade do governo federal (Aeroporto, Terminal Portuário) e da Arena das Dunas (recentemente, em ritmo acelerado, em razão da pressão da FIFA) seguem mantendo o cronograma previsto. Atualmente, em Natal, nenhum dos quatro projetos de mobilidade urbana da matriz se refere a ações diretamente voltadas ao transporte público como legado para a cidade, mas sim a obras viárias, como a ampliação de avenidas, que ainda não começaram (conforme matéria da BBC Brasil, 14 de junho de 2013). Das obras de mobilidade urbana, apenas a obra viária do prolongamento da Avenida Prudente de Moraes, em andamento desde 2009, sob responsabilidade do governo estadual e a obra de drenagem na região da Arena das Dunas (maio de 2013), sob responsabilidade do governo municipal, conseguiram sair do papel, segundo o levantamento realizado pela pesquisa. Nas obras do Aeroporto Internacional de S. Gonçalo do Amarante, de responsabilidade do parceiro privado (consórcio Inframerica) esteja cumprindo o cronograma previsto, as obras de acesso ao aeroporto, de responsabilidade do governo estadual, ainda não foram iniciadas. As demais obras de mobilidade urbana na cidade ainda continuam em fase de definição de projetos técnicos ou envolvidos nos trâmites burocráticos.

O controle dos recursos financeiros pela União e das regras para liberação dos empréstimos através de bancos públicos induz os governos subnacionais ao comportamento desejado pelo governo federal para o cumprimento da matriz e atender as exigências da FIFA. Contudo, no caso do arranjo institucional da Copa do Mundo de 2014 em Natal/RN, a coordenação vertical e centralizadora do governo federal tem sido um fator decisivo para o limitado apoio dos governos locais e de resultados diferenciados das políticas urbanas entre os entes signatários (com possíveis reflexos no nível federal). Primeiro, em função da própria trajetória do federalismo fiscal brasileiro caracterizada pela reduzida capacidade financeira de receitas próprias dos governos locais para as intervenções urbanas (aqui entendida como a capacidade dos governos subnacionais oferecerem contrapartidas para tomar empréstimos). Segundo, pela perda de autoridade política decisória dos governos locais e consequente dependência da autoridade do governo federal para o cumprimento das intervenções urbanas necessárias para a realização da Copa do Mundo de 2014, a “toque de caixa”, somente para obter melhorias locais, o que tem ocasionado a perda de legitimidade das ações de governo pela sociedade civil nas arenas decisórias locais. O que nos leva a concluir que os instrumentos de regulação federal não são suficientes para garantir resultados homogêneos em políticas com prazo definido no tempo, devido à trajetória diferenciada da governança, no nível local<sup>iii</sup>.

A matriz de responsabilidades prevê ações e instrumentos de cooperação e coordenação no que se refere à transparência e governança. Na transparência, através da criação, implantação e gestão de um sistema de monitoramento e interlocução entre os signatários, chamado Portal da Transparência. O Portal da Transparência Federal possui informações atualizadas sobre o cronograma de obras previstas, com detalhamento de valores, das empresas envolvidas, repasses federais e liberação dos empréstimos dos bancos públicos por período, etc. Nos Portais de Transparência locais, as informações encontram-se desatualizadas e embora tenha havido um esforço inicial de criar um instrumento local de acompanhamento e fiscalização das intervenções e transparência da Copa, se tornaram instrumentos de controle pouco confiáveis ou inexistentes. No aspecto da governança, a matriz ainda prevê a constituição de um fórum, o Comitê Geral da Copa, no nível nacional, e dos Comitês Locais da Copa, para coordenação, acompanhamento e avaliação das ações da matriz de responsabilidades. Trata-se de um comitê tripartite formado por representantes do governo federal, dos governos estaduais e municipais, iniciativa privada e sociedade civil organizada, que são responsáveis pela coordenação e acompanhamento das ações previstas para viabilização das “Competições”.

A pesquisa verificou que a governança da Copa do Mundo em Natal, RN, Brasil, tem sido realizada no âmbito dos governos e iniciativa privada e com pouca articulação com a sociedade civil. A maior parte das articulações dos governos estaduais e municipais tem sido realizada apenas no âmbito federal, e no caso da Arena das Dunas, com a iniciativa privada. O Comitê Local da Copa, formado por representantes do governo, empresários, acadêmicos e ministério público, não se reúne regularmente, o que tem ocasionado um esvaziamento do debate que tem como resultado o distanciamento entre os atores políticos (governos) e atores sociais (sociedade civil) interessados nos resultados da política.

O Comitê Popular da Copa do Mundo de 2014, movimento composto por organizações não governamentais e por cidadãos que protestam contra violações de direitos, em especial o direito de moradia<sup>iv</sup>, tem atuado de forma externa ao fórum criado pela governança da Copa do Mundo. A APAC (Associação Potiguar dos Atingidos pela Copa), representação civil das famílias atingidas com as intervenções da Copa do Mundo, até a pouco tempo, teve uma atuação de confronto com os governos estadual e municipal, principalmente em relação às intervenções dos projetos de mobilidade urbana na cidade. A mobilização da APAC, acadêmicos e entidades de direitos humanos através de protestos e divulgação na mídia impressa e online do andamento das intervenções e da falta de diálogo com a comunidade, conseguiu impedir que fossem desapropriadas mais de 400 famílias na região oeste da cidade em uma dos projetos urbanos previstos pela matriz de responsabilidades da Copa do Mundo, entre os anos de 2010 e 2012.

Até o momento da pesquisa, a mobilização conduzida pelas organizações não governamentais como a APAC, tem estendido sua atuação para a fiscalização e controle social das demais obras da matriz, mas ainda sem a constituição de um fórum mais amplo de debate sobre a matriz da Copa do Mundo de 2014 na cidade.

### 3. GOVERNANÇA COLABORATIVA

O conceito de governança colaborativa, apesar de novo, tem sido amplamente utilizado na literatura que trata sobre governança, como nos estudos de Innes & Booher (2000, 2003, 2010), Gray (1989), Leach & Sabatier et al (2001, 2002, 2005), Ansell & Gash (2007), Page (2008) entre outros.

O amplo uso do termo governança, porém, segundo a literatura, precisa ser melhor delimitado, falseável, e também abrangente. A definição de governança presente no estudo de G. Stoker (2004) é mais geral e se refere a “regras e formatos que guiam a tomada de decisões coletiva: “Governança não se trata de tomar uma decisão individual, mas sim de um grupo de indivíduos, organizações ou sistemas de organização que tomam decisões” (Stoker, 2004). O autor ainda complementa, se referindo à governança como “uma forma de desenvolver estilos de governo nos quais as fronteiras internas e entre os setores público e privado se confundem” (Stoker, 1998:7).

Ansell & Gash (2007), em seu interessante artigo, *Collaborative Governance in Theory and Practice*, define com maior precisão o conceito de governança colaborativa:

“Um arranjo de governo onde uma ou mais agências públicas conseguem diretamente engajar atores não-estatais em um processo de tomada de decisões coletivo, que é, formal, orientado pelo consenso e deliberativo e tem por objetivo fazer ou implementar políticas públicas, gerenciar programas ou bens públicos” (Ansell & Gash, 2007:2)

Para Ansell & Gash (2007) a governança colaborativa surge como uma resposta às possíveis falhas de implementação e alto custo de politização do processo de regulação. Para os autores “a definição de governança colaborativa se distingue dos dois principais padrões políticos de tomada de decisão: o adversarismo e o gerencialismo”.

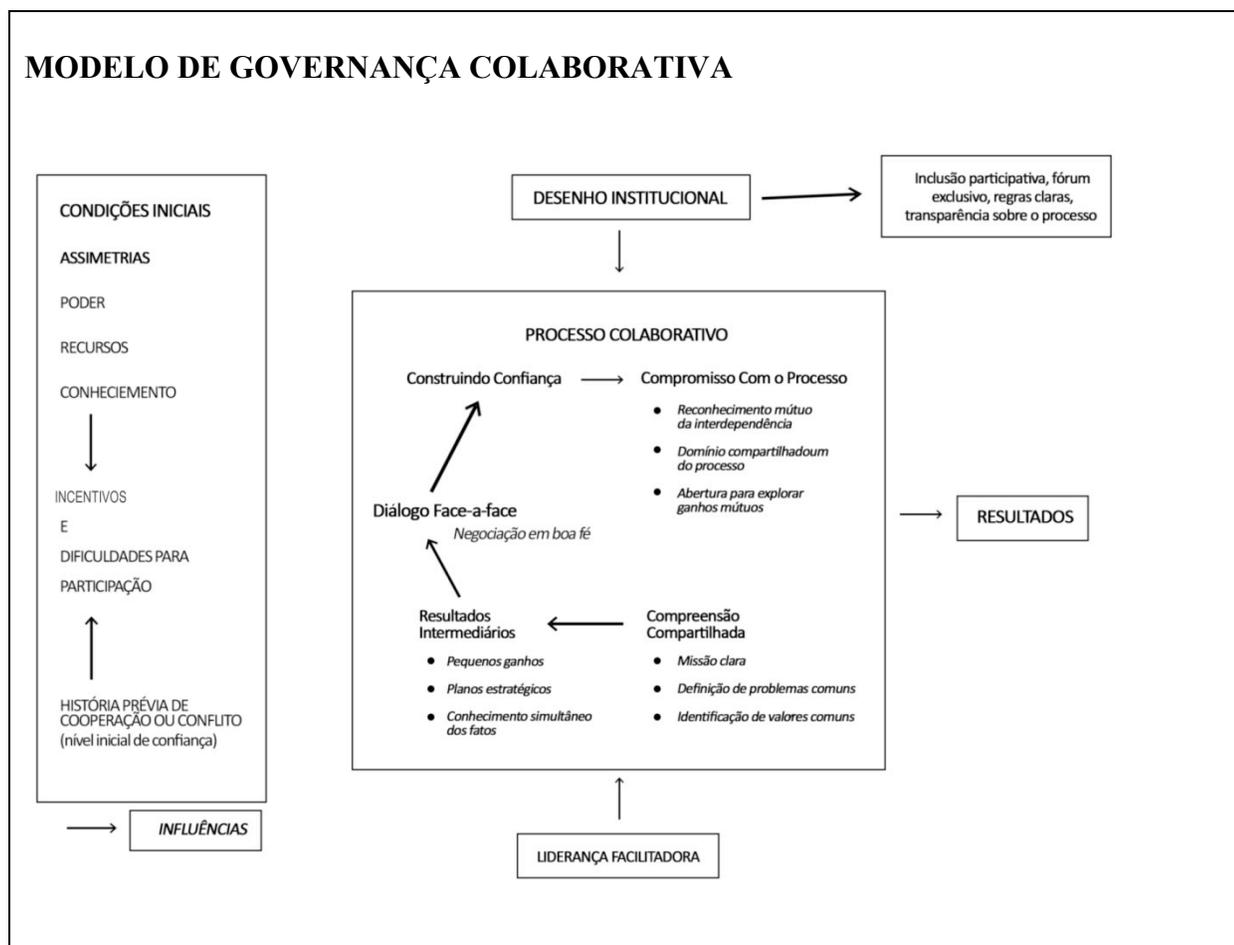
No adversarismo, porque a governança colaborativa não é uma forma de intervenção de interesses na qual o “vencedor leva tudo”. Na abordagem da governança colaborativa, os participantes tem geralmente um relacionamento concorrencial uns com os outros, mas o objetivo é transformar relacionamentos concorrentes em relacionamentos cooperativos. Na política adversarial, os grupos podem se engajar em negociações de soma positiva e desenvolver alianças cooperativas. Entretanto, a cooperação é ad hoc, e a política adversarial não procura explicitamente transformar conflito em cooperação. (Ansell & Gash, 2007:5).

No gerencialismo, as agências públicas tomam decisões unilateralmente ou através de processos de decisão fechados, normalmente confiando a tomada de decisões a executivos especialistas. Embora as agências possam levar em consideração as perspectivas dos participantes no processo de decisão e inclusive, indo mais longe, consultar diretamente os próprios participantes, a governança colaborativa requer que os participantes estejam diretamente incluídos no processo de tomada de decisão (Ansell & Gash, 2007:5).

Segundo Ansell & Gash (2007), uma definição mais precisa do conceito de governança colaborativa, encontrada na maioria das experiências, deveria envolver seis importantes critérios: 1) um fórum iniciado por agências públicas ou instituições; 2) a existência no fórum de participantes não estatais; 3) participantes estão engajados na tomada de decisão e não são meramente “consultados” pelas agências; 4) o fórum é formalmente organizado e reúne-se regularmente; 5) o fórum procura tomar decisões orientadas pelo consenso (mesmo se o consenso não for alcançado na prática), e 6) o foco da colaboração é na política pública ou na gestão pública.

O refinado modelo de governança colaborativa (Figura 01), apresentado no estudo de Ansell & Gash (2007), apresenta uma representação visual dos elementos centrais de governança colaborativa, observado na maioria das experiências analisadas pelo estudo. O modelo envolve, a priori, quatro variáveis: a) condições iniciais, b) desenho institucional, c) liderança, e d) o processo colaborativo.

O modelo de governança colaborativa pode ser visto como uma hipótese para outros estudos interessados em identificar as condições que facilitam ou desencorajam os resultados desejados para a governança colaborativa. A estrutura apresentada pode nos ajudar a identificar os principais desafios e limitações à estratégia colaborativa: “Há diferenças de poder entre os participantes? Todos os interessados na política tem capacidade organizacional para participar de forma significativa? Existe uma liderança capaz de liderar o processo de colaboração mesmo em situações desfavoráveis? Por quanto tempo podemos adiar a construção de confiança?”<sup>v</sup>.



**Figura 01:** Modelo de Governança Colaborativa

**Fonte:** ANSELL & GASH, 2007, p. 08.

Ansell & Gash (2007) argumentam que cada uma das variáveis amplas pode ser desagregada em variáveis menores. As variáveis do processo colaborativo são os elementos centrais para o modelo. Com as demais variáveis - condições iniciais, desenho institucional e liderança - representando as contribuições críticas para o modelo e contexto para o processo colaborativo. As condições iniciais representando o nível básico de confiança, conflito e capital social que se tornam recursos ou passivos durante o processo de colaboração. O desenho institucional definindo as regras básicas em que a colaboração ocorre. E a liderança fornecendo a mediação e facilitação necessária para o processo colaborativo. O processo de colaboração, segundo os autores, é altamente interativo e não linear, portanto, representam - com uma simplificação considerável - um ciclo.

O primeiro quadro (Figura 01) se refere às condições iniciais do modelo de governança colaborativa, leva em conta três variáveis amplas: a) desequilíbrios de poder/ recursos entre os diferentes participantes; b) os incentivos que os mesmos têm para colaborar; e, c) o passado histórico de conflito ou cooperação entre eles.

Segundo os autores, o nível de dependência entre os grupos, bem como, a existência de um legado de antagonismo ou cooperação entre os participantes podem alterar o resultado do processo colaborativo. Desequilíbrios de recursos de poder entre os participantes podem afetar os incentivos destes para participar, para sentar-se à mesa para colaborar, bem como a expectativa se o processo colaborativo irá produzir resultados significativos (Gray 1989 apud Ansell & Gash, 2007). Segundo Ansell & Gash (2007), em situações que houver um legado de antagonismo entre as partes interessadas,

é improvável que a governança colaborativa tenha sucesso a menos que exista um alto grau de interdependência entre as partes interessadas, ou que medidas positivas sejam tomadas para corrigir os baixos níveis de confiança e capital social entre as partes interessadas na cooperação<sup>vi</sup>.

O papel da liderança é outro elemento central para o modelo da governança colaborativa. Alguns autores argumentam que “lideranças facilitadoras podem assumir o papel de mediador, dando voz significativa para participantes em desvantagem, assim como, encorajar os participantes a ouvirem uns aos outros” (Lasker and Weiss, 2003 apud Ansell & Gash, 2007).

Outro fator crítico para a legitimidade do processo colaborativo se refere ao conjunto de regras e protocolos básico que constituem o desenho institucional. Segundo a literatura, o acesso ao processo colaborativo é um elemento fundamental no desenho da governança colaborativa. Regras claras, transparência e prazos determinados são características importantes para a legitimidade do desenho institucional e podem ser entendidos como procedimentos necessários à legitimidade e construção de confiança. A legitimidade do processo vai depender, em parte, se os interessados tem uma percepção que eles terão uma audiência “justa”, orientada pelo consenso e com agenda definida (Ansell & Gash 2007).

Ansell & Gash (2007), se refere ao quadro central do processo colaborativo como uma representação cíclica e interativa. Os autores admitem a dificuldade de identificar o ponto de partida para a simplificação criada pelo modelo referente ao processo colaborativo, sem indicação de estágios, nem informando onde o processo de colaboração inicia ou termina. Os autores chamam a atenção para os efeitos (positivos ou negativos) da colaboração adquirida nas variáveis anteriores que podem influenciar o resultado da colaboração nas demais variáveis do ciclo. Decidiram, então, começar pelo diálogo face a face, elemento comunicativo do processo.

O diálogo face a face, em um processo orientado pelo consenso, é mais que apenas um meio de negociação. É o núcleo do processo necessário para quebrar estereótipos e outras barreiras de comunicação que impedem os atores de explorar oportunidades de ganhos mútuos num primeiro momento. Pode ser o coração do processo de construção de confiança, respeito mútuo, entendimento compartilhado e comprometimento com o processo (Gilliam et all, 2002 apud Ansell & Gash, 2007). Os autores alertam que o diálogo face a face é necessário, não conseguimos imaginar a governança colaborativa sem um diálogo direto, mas que pode não ser uma condição suficiente para a colaboração, reforçando inclusive, em certas situações, antagonismos, estereótipos e mútuo desrespeito.<sup>vii</sup>

Bons líderes colaborativos reconhecem que eles devem construir a confiança entre antigos adversários antes do risco de manipulação dos demais interessados. O processo de construção de confiança consome tempo e requer um comprometimento de longo prazo para alcançar resultados colaborativos. O que leva os autores a concluir que, “se há um legado de antagonismo entre os grupos, os governantes ou demais interessados devem reservar tempo para a construção de confiança”. “Se não for possível justificar tempo nem custo para fazê-lo, então é melhor não embarcar na estratégia colaborativa”.<sup>viii</sup>

Ansell & Gash (2007) argumentam que a governança colaborativa provavelmente pode não ser uma boa estratégia para situações em que as agências devem fazer ou implementar decisões rapidamente. “Muitos estudos de caso têm mostrado que a governança colaborativa é um processo que consome tempo. Quando a construção de confiança ainda é um desafio, é provável que seja necessário adicionar um tempo significativo para o processo. No entanto, é preciso salientar que o investimento inicial em colaboração efetiva, às vezes, pode poupar tempo e energia, consideráveis na sua implementação. Uma vez que as partes interessadas atingem um consenso, a literatura sugere que a aplicação pode ocorrer de forma mais rápida”. (Ansell & Gash, 2007)

O comprometimento dos participantes com o processo colaborativo é uma variável crítica para explicar o sucesso ou fracasso da estratégia colaborativa. Segundo Ansell & Gash (2007) “comprometimento é entendido como a motivação original para participar da governança colaborativa”. “Mas o comprometimento também pode representar um dilema difícil. Pertencimento

implica responsabilidade sobre o processo. A dinâmica da negociação, que implica confiança na decisão dos demais interessados, pode levar o compromisso em direções inesperadas e controversas”.<sup>ix</sup>

Outra variável importante para o processo colaborativo é que os interessados desenvolvam um entendimento compartilhado sobre o que eles podem alcançar coletivamente. A literatura tem definido o termo entendimento compartilhado de várias maneiras: missão comum, propósito comum, objetivo comum, visão partilhada, objetivos claros, direção clara e estratégica, etc. O conceito também se refere a um acordo quanto a definição de um problema (Bentrup, 2001), ou ainda, um acordo sobre o conhecimento relevante necessário para endereçar um problema.

Por fim, uma variável que pode encorajar o virtuoso ciclo do processo colaborativo, são os resultados intermediários, mais conhecidos como “pequenos ganhos”. “Pequenas vitórias podem realimentar o processo colaborativo, estimulando um ciclo virtuoso de construção e compromisso confiança” (Rogers et al, 1993 apud Ansell & Gash, 2007). O que leva a concluir que “Se o estoque de antagonismo é elevado e um compromisso de longo prazo para a construção de confiança é necessário, então os resultados intermediários que produzem as pequenas vitórias são particularmente cruciais. Se, nestas circunstâncias, as partes interessadas e os decisores políticos não podem antecipar essas pequenas vitórias, então eles provavelmente não deve adotar um caminho em direção à colaboração”.<sup>x</sup>

Para Ansell & Gash (2007), a "governança colaborativa" promete uma doce recompensa. Ao se governar de forma colaborativa, podemos evitar os altos custos da decisão política adversarial, ampliar a participação democrática, e até mesmo restaurar a racionalidade à gestão pública. Uma série de estudos tem mostrado o valor de estratégias colaborativas: adversários ferrenhos, por vezes, aprendem a se envolver em discussões produtivas; gestores públicos têm desenvolvido relações mais proveitosas com as partes interessadas, e formas sofisticadas de aprendizagem coletiva e resolução de problemas têm sido desenvolvidas. (Ibid, p.19).

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar dos megaprojetos urbanos não serem novidade na gestão pública, o padrão de tomada de decisões e governança na política urbana brasileira não tem levado em conta a construção de “confiança”, normalmente com as decisões governamentais tomadas unilateralmente ou apenas com diálogos restrito a poucos interessados.

No caso das intervenções urbanas necessárias à viabilização da Copa do Mundo em Natal/RN/Brasil, o arcabouço institucional, representado pela matriz de responsabilidades, tem refletido o padrão de execução e tomada de decisões do federalismo brasileiro verticalizado na política pública dos grandes projetos urbanos, com forte controle financeiro e regulatório para liberação de recursos pelo governo federal e dependência decisória dos governos locais. No caso de Natal/RN/Brasil, os instrumentos de regulação federal, não tem sido suficientes para garantir resultados homogêneos nas políticas urbanas com prazo definido no tempo pela FIFA, devido à própria trajetória diferenciada de governança, no nível local. Esse processo tem levado a falhas na implementação de políticas, bem como o alto custo de politização no processo de regulação.

No plano político, o que se observa na governança da Copa do Mundo de 2014 em Natal, RN, Brasil, é um quadro de dissimetria e conflito entre a governança proposta pela matriz de responsabilidades e o padrão de interlocução do governo local com os canais de participação social provenientes da Constituição de 1988. Embora a matriz de responsabilidades tenha proposto um novo arranjo institucional para a Copa do Mundo de 2014, mais transparente e controle social sobre as intervenções, a pesquisa verificou um quadro de confronto entre a agenda de governo (corporativa e fechada a poucos interessados) e a demanda da sociedade civil (aberta e pública). O obstáculo à governança colaborativa, ao nosso ver, é que não se criou uma coordenação coletiva orientada pelo consenso, necessário para o processo colaborativo entre os agentes públicos e demais atores não-governamentais, conforme elementos da governança colaborativa.

O padrão de tomada de decisões na política urbana no Brasil tem apresentado falhas na implementação e um alto custo de politização do processo de regulação. O legado de desconfiança e baixo comprometimento entre atores governamentais e não governamentais no país pode ser um obstáculo ao desenvolvimento do processo colaborativo. A falta de regras claras, transparência, assim como prazos determinados e não cumpridos no desenho institucional da governança pode ser um fator crítico à legitimidade do processo colaborativo e nos levar ao que Elinor Ostrom chamou de “dilema dos comuns”, obstáculo comum às perspectivas de desenvolvimento. (Ostrom, 1989).

O processo de construção de confiança consome tempo e requer comprometimento sustentável de longo prazo para alcançar resultados colaborativos. O que não tem acontecido com a agenda da Copa do Mundo de 2014 no Brasil. Como conclui Ansell & Gash, “se há um legado de antagonismo entre os grupos, governantes ou demais interessados deve-se reservar tempo para a construção de confiança”. “Se não for possível justificar tempo nem custo para fazê-lo, então é melhor não embarcar na estratégia colaborativa”.

## 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRETCHE, M. (2010) *Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos?* Dados (Rio de Janeiro. Impresso), v. 53, p. 587-620,

ARRETCHE, M. (2012) *Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz/ Ed. FGV (coedição), 2012, p.232.

ARRETCHE, M. (2013) *Quando instituições federativas fortalecem o governo central?* Novos Estudos CEBRAP (Impresso), v. 95, p. 38-57.

ANSELL, C.& GASH, A. (2007) *Collaborative Governance in Theory and Practice* Journal of Public Administration Research and Theory Advance Access published November 13.

BENTRUP, G. (2001) *Evaluation of a collaborative model: A case study of analysis of watershed planning in the Intermountain West*. Environmental Management 27:739–48.

BRENER, N. (2009). “*Restructuring, rescaling and the urban question,*” Critical Planning, 16. 60-79

HARVEY, D. (1989) *The Condition of Postmodernity. An Enquiry into the Origins of Cultural Change*. Oxford. UK. Basil Blackwell Ltd.

DINIZ, E. (1997) *Crise Reforma do Estado e Governabilidade*. Brasil 1985-1995. São Paulo, Brasil. FGV Editora.

GOMES, S. Vasquez, D. (2012). *As relações verticais na federação: explorando o problema da descentralização e da autonomia*. In: ARRETCHE, Marta. *Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz/ Ed. FGV (coedição), p.232.

GRAY, B. (1989). *Collaborating: Finding common ground for multi-party problems*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

INNES, J., and BOOHER, D.. 1999a. *Consensus building and complex adaptive systems*. Journal of the American Planning Association 65:412–23.

———. 2003. *Collaborative policymaking: Governance through dialogue*. In *Deliberative policy analysis: Understanding governance in the network society*, ed. M. A. Hajer and H. Wagenaar, 33–59. Cambridge: Cambridge Univ. Press.

INNES, J.; CONNICK, S.; LAURA, K., and BOOHER, D. 2006. *Collaborative governance in the CALFED program: Adaptive policy making for California water*. Working Paper Series Paper WP-2006-01, Institute of Urban and Regional Development.

LEACH, W., PELKEY, N. & SABATIER, P. 2002. *Stakeholder partnerships as collaborative policymaking: Evaluation criteria applied to watershed management in California and Washington*. *Journal of Policy Analysis and Management* 21:645–70.

OSTROM, E. (1989) *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. New York. Cambridge University Press.

SANTOS, O. Democracia e Governo Local: dilemas da reforma municipal no Brasil. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 2000.

STOKER, Gerry. (1998) *Governance as theory: Five propositions*. *International Social Science Journal* 50:17–28.

——— (2004) *Designing institutions for governance in complex environments: Normative rational choice and cultural institutional theories explored and contrasted*. Economic and Social Research Council Fellowship Paper No. 1.

---

<sup>i</sup> *Fédération Internationale de Football Association*.

<sup>ii</sup> *Ibid*, 2012.

<sup>iii</sup> É bom lembrar que no fim de 2007 o país já sabia que sediaria o evento, mas a matriz de responsabilidades só seria definida em 2010, ainda com atrasos e mudanças mesmo depois de definida.

<sup>iv</sup> Fazem parte da rede Comitês Populares criados nas cidades-sedes em função da violação de direitos provocadas pelas intervenções da Copa do Mundo de 2014.

<sup>v</sup> *Ibid*, 2007:20.

<sup>vi</sup> *Ibid* 2007:11-12.

<sup>vii</sup> *Ibid*, 2007:16.

- 
- viii Ibid 2007:17.  
ix Ibid 2007:18.  
x Ibid:2007:19.